Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 157

Implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294)

Nr. 3 TWEEDE HERDRUK[1]

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave **blz.**

[1] I.v.m. het afdrukken van de nota van toelichting in Bijlage II.

kst-34157-3-n2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Inleiding (1)

Algemeen (1.1)

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (hierna: de richtlijn). Op grond van artikel 15 van de richtlijn rust op lidstaten de verplichting om de richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 in nationale regelgeving om te zetten. In bijlage I bij deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen waarin de voorgestelde implementatie van de onderscheiden artikelen uit de richtlijn schematisch is weergegeven.
De richtlijn bevat minimumregels met betrekking tot het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures (artikel 3), de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de verdachte en zijn raadsman (artikel 4), het recht van verdachten om een derde te informeren over de vrijheidsbeneming (artikelen 5 en 7), het recht van verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, om te communiceren met een derde (artikelen 6 en 7) en het recht op toegang tot een raadsman in overleveringsprocedures (artikel 10). Daarnaast bevat de richtlijn bepalingen met betrekking tot het onderwerp en toepassingsgebied van de richtlijn (artikelen 1 en 2), algemene voorwaarden voor het tijdelijk afwijken van bepaalde rechten uit de richtlijn (artikel 8), afstand van recht (artikel 9), rechtsbijstand (artikel 11), rechtsmiddelen (artikel 12) en kwetsbare personen (artikel 13). Ten slotte bevat de richtlijn de in dit verband gebruikelijke bepalingen betreffende non-regressie (artikel 14), omzetting (artikel 15), verslaglegging (artikel 16) en inwerkingtreding (artikel 17).
De richtlijn maakt onderdeel uit van een pakket aan maatregelen die beogen een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming van verdachten in de lidstaten van de Europese Unie te bevorderen. Nadere uitwerking van de fundamentele rechten van verdachten, die met name hun oorsprong vinden in het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), beoogt bij te dragen aan een efficiënte strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de in 2009 bij resolutie van de Raad vastgestelde routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (PbEU 4 december 2009, C 295), die later onderdeel is gaan uitmaken van het Stockholm-programma (PbEU 4 mei 2010, C 115). De voorliggende richtlijn is het derde instrument dat ter uitwerking van de routekaart tot stand is gekomen. Het eerste instrument dat tot stand kwam, is Richtlijn 2010/64/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L280) (maatregel A van de routekaart). Die richtlijn is geïmplementeerd in de Wet van 28 februari 2013 tot implementatie van richtlijn 2010/64/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L280) (Stb. 2013, 85) die op 1 oktober 2013 in werking is getreden. Het tweede instrument is Richtlijn 2012/13/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L142) (maatregel B van de routekaart). Deze richtlijn is – bij Wet van 5 november 2014, Stb. 433 – per 1 januari 2015 in het Wetboek van Strafvordering geïmplementeerd.

In de richtlijn die met het voorliggende wetsvoorstel wordt geïmplementeerd, is van maatregel C van de routekaart (juridisch advies en rechtsbijstand) alleen het recht op toegang tot een raadsman opgenomen. Gesubsidieerde rechtsbijstand is erbuiten gelaten. De Europese Commissie heeft daarover in november 2013 een separaat voorstel gedaan, te weten het voorstel voor een Richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is benomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (COM(2013)824). Wel is het deel van maatregel C over toegang tot een raadsman in de richtlijn gecombineerd met maatregel D uit de routekaart (communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten). Voorts heeft de Commissie in november 2013 eveneens een voorstel gedaan over bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten (maatregel E uit de routekaart), te weten het voorstel voor een Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (COM(2013)822). De onderhandelingen over het laatstgenoemde voorstel zijn gaande. Hetzelfde geldt voor de onderhandelingen over het voorstel inzake voorlopige rechtsbijstand.
De Nederlandse wet- en regelgeving voldoet voor een belangrijk deel aan de richtlijn. Het Nederlandse recht kent vanzelfsprekend al het recht op bijstand van een raadsman in zowel strafprocedures als overleveringsprocedures. Ter implementatie van de richtlijn wordt dit recht op een aantal punten uitgewerkt en aangevuld. Het belangrijkste punt waarop de Nederlandse wet- en regelgeving nog niet aan de richtlijn voldoet, betreft het in de richtlijn opgenomen algemene recht van verdachten om zich tijdens het politieverhoor door een raadsman te laten bijstaan. In dit wetsvoorstel wordt dit recht wettelijk vastgelegd. De op dit punt ter uitvoering van de richtlijn voorgestelde regeling wordt in paragraaf 3 uitgebreid toegelicht. Daarnaast zijn nog enkele aanvullingen nodig wat betreft het recht op toegang tot een raadsman bij bepaalde onderzoekshandelingen en het recht derden te informeren over de vrijheidsbeneming en het recht op toegang tot een raadsman in overleveringsprocedures. Een deel van deze wijzigingen wordt in dit wetsvoorstel (op het niveau van de wet) doorgevoerd, een ander deel in lagere regelgeving. Dit zal nader worden toegelicht in de paragrafen van deze memorie van toelichting waarin het desbetreffende onderdeel van de richtlijn aan de orde is, en volgt ook uit de transponeringstabel.
De bepalingen uit de richtlijn, in het bijzonder die betreffende het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures, vinden voor een belangrijk deel hun oorsprong in met name artikel 6 EVRM waarin het recht op een eerlijk proces is neergelegd. In diverse overwegingen in de preambule van de richtlijn wordt het verband met het EVRM benadrukt. In overweging 53 is in het algemeen bepaald dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn die met door het EVRM gewaarborgde rechten overeenkomen, worden toegepast in overeenstemming met de bepalingen van het EVRM, zoals deze zijn uitgelegd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM).
Op diverse plaatsen in deze memorie van toelichting zal op het verband met het EVRM worden ingegaan. Het belangrijke Salduz-arrest van de Grote Kamer van het EHRM, waarin is opgenomen dat uit artikel 6 EVRM voortvloeit dat de aangehouden verdachte recht heeft op toegang tot een raadsman vanaf het eerste verhoor door de politie, zal in paragraaf 3.2 uitgebreid worden besproken. De rechtspraak van het EHRM is wat betreft het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures ook van belang voor de voorwaarden waaronder afstand van dat recht kan worden gedaan, voor de uitoefening van dat recht door kwetsbare verdachten en voor de rechtsgevolgen van het niet naleven van de verplichting dit recht te waarborgen. Ook hierop wordt in paragraaf 3 ingegaan.
Het recht op toegang tot een raadsman in overleveringsprocedures vloeit evenwel niet uit het EVRM voort. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt

namelijk dat procedures tot uitlevering of overlevering niet vallen onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM (EHRM 16 april 2002, Peñafiel Sagado tegen Spanje, nr. 65964/01). Omdat de richtlijn is opgesteld in het licht van het bevorderen van de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie, zijn ook bepalingen opgenomen over het recht op toegang tot een raadsman van personen die zijn aangehouden op basis van een Europees aanhoudingsbevel.
Vergelijkbare overwegingen voor opneming in de richtlijn gelden voor het recht van verdachten om een derde te informeren over de vrijheidsbeneming en het recht van verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, om te communiceren met een derde, welke rechten evenmin rechtstreeks op het EVRM zijn terug te voeren.

Voorgeschiedenis (1.2)

Nadat bij verschillende gelegenheden aan de Tweede Kamer was toegezegd om in verband met de in paragraaf 3.2 te bespreken Salduzjurisprudentie in wetgeving te voorzien, is in maart 2011 een conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor in consultatie gegeven. Dat was op een moment waarop het voorstel van de Europese Commissie voor de richtlijn nog niet was gepubliceerd (dat gebeurde later, in juni 2011). Het conceptwetsvoorstel liep aanvankelijk ver voor op (het verwachte moment van vaststelling van) de richtlijn. Daardoor was er op dat moment geen noodzaak om er rekening mee te houden dat dat voorstel op een later moment zou moeten worden aangemerkt als een wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn. Het conceptwetsvoorstel dat overigens meer onderwerpen omvatte dan alleen het recht op bijstand van een raadsman (zie hierna), diende mede als (eerste) onderhandelingsinzet van Nederland bij het begin van de onderhandelingen over de richtlijn. De gedachte was dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nagenoeg zou kunnen zijn afgerond op het moment waarop overeenstemming over de richtlijn in zicht zou komen. Voor zover nodig zou daarna kunnen worden volstaan met een separaat technisch implementatiewetsvoorstel.

In deze uitgangssituatie van destijds is verandering gekomen doordat in de procedure van het conceptwetsvoorstel vertraging is opgelopen en doordat over de richtlijn medio 2013 overeenstemming werd bereikt. In oktober 2013 werd de richtlijn vastgesteld. Daarmee is een nieuwe situatie ontstaan die voor de procedure met betrekking tot het conceptwetsvoorstel niet zonder gevolgen kon blijven. Aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijft namelijk voor dat in een wetsvoorstel tot implementatie van een richtlijn geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. In een implementatiewetsvoorstel kunnen dus geen wijzigingen worden opgenomen die kunnen worden aangemerkt als extra nationaal beleid.

In het conceptwetsvoorstel werden de bepalingen betreffende het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en bij het politieverhoor – hierna aangeduid als consultatiebijstand respectievelijk verhoorbijstand – ingebed in een samenhangend voorstel tot aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen. Mede omdat het recht op consultatiebijstand en verhoorbijstand vergt dat de aangehouden verdachte op een eerder moment dan volgens de geldende wettelijke regeling thans het geval is, van rechtsbijstand wordt voorzien, werden in het conceptwetsvoorstel ook voorstellen gedaan om de bepalingen over de raadsman in Titel II en Titel III van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering te herzien. Ook werden daarin voorstellen gedaan tot aanvulling van de bepalingen over de weergave van het verhoor en over de dwangmiddelen aanhouding, ophouden voor

onderzoek en inverzekeringstelling. Deze voorstellen kunnen echter niet worden aangemerkt als noodzakelijk voor de implementatie van de richtlijn. Zij konden om deze reden geen deel uitmaken van het voorliggende wetsvoorstel. Daarom zijn deze voorstellen ondergebracht in een separaat wetsvoorstel (getiteld: wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen) dat gelijktijdig met het voorliggende wetsvoorstel verder in procedure wordt gebracht. Een gelijktijdige behandeling van beide wetsvoorstellen is wenselijk, omdat het aanvullende wetsvoorstel een aanvulling van bepalingen in de eerste fase van het voorbereidend onderzoek bevat, waarin het recht op consultatiebijstand en verhoorbijstand als vormgegeven in het voorliggende wetsvoorstel, kan worden ingebed.

Het voormalige conceptwetsvoorstel bevatte ook bepalingen over de mededeling aan de verdachte van zijn rechten. Deze bepalingen zijn ter implementatie van de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures reeds in artikel 27c Sv verdisconteerd.

In deze memorie zal het conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor worden aangeduid als het «voormalige conceptwetsvoorstel». Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen zal worden aangeduid als het «aanvullende wetsvoorstel».

Overigens is het voorliggende wetsvoorstel in zoverre meeromvattend dan het voormalige conceptwetsvoorstel, dat ter uitvoering van de richtlijn ook enkele bepalingen zijn opgenomen die in dat conceptwetsvoorstel niet waren voorzien, te weten bepalingen over het recht om derden van de vrijheidsbeneming op de hoogte te stellen en het recht op bijstand van een raadsman in overleveringsprocedures.

Het voorliggende wetsvoorstel is, omdat het implementatie van een Europese richtlijn betreft, zo vormgegeven dat het in theorie ook zonder het aanvullende wetsvoorstel in werking kan treden. Gelijktijdige inwerkingtreding met de onderdelen van het aanvullende wetsvoorstel waarmee het voorliggende wetsvoorstel nauw samenhangt, is echter om de hierboven aangegeven reden gewenst.

Consultatie (1.3)

Het voormalige conceptwetsvoorstel is destijds, in 2011, voor advies toegezonden aan een ruime kring van organen en instanties uit de praktijk van de strafrechtspleging. Het betrof de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de (toenmalige) Raad van Korpschefs (politie), het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (raad voor rechtsbijstand), de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en Halt Nederland. Andere instanties hebben op eigen initiatief advies uitgebracht, zoals Defence for Children International.
Mede omdat het wetsvoorstel ten opzichte van het voormalige conceptwetsvoorstel enkele nieuwe elementen bevat, is het opnieuw, in februari 2014, in consultatie gegeven bij dezelfde organen en organisaties die eerder over het voormalige conceptwetsvoorstel om advies zijn gevraagd. Zij zijn aldus in de gelegenheid gesteld om aanvullende opmerkingen te maken. Van de geboden gelegenheid is gebruik gemaakt door NVvR, Rvdr, OM, NOvA, de Korpschef van de politie (verder: de politie), de raad voor

rechtsbijstand en de RSJ[2]. Wanneer in deze memorie aan adviezen wordt gerefereerd, zijn daarmee de adviezen bedoeld die over het voorliggende wetsvoorstel (aanvullend) zijn uitgebracht. Wanneer aan de eerdere adviezen over het voormalige conceptwetsvoorstel wordt gerefereerd, wordt dit daarbij uitdrukkelijk vermeld.
In de adviezen wordt het wetsvoorstel in hoofdlijnen gesteund en worden vele waardevolle opmerkingen gemaakt, met name over de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van consultatiebijstand en verhoorbijstand.
De NVvR en Rvdr volstaan, in aanvulling op hun eerdere adviezen, met enkele opmerkingen. De Rvdr merkt daarbij op dat dit wetsvoorstel er in het algemeen weldoordacht uitziet en de indruk maakt dat de richtlijn daarin op zorgvuldige wijze zijn neerslag heeft gekregen.
Het OM merkt op dat het recht van de verdachte om bij het politieverhoor te worden bijgestaan door een raadsman, met het voorliggende wetsvoorstel een realiteit wordt. Het OM geeft aan deze ontwikkeling ten principale te ondersteunen, en is van oordeel dat een verbetering van de rechtsbijstand bijdraagt aan de kwaliteit van het strafproces. Het OM constateert met instemming dat het wetsvoorstel in belangrijke mate voortbouwt op de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, en is tevreden met het feit dat veel van de in zijn eerdere advies gedane suggesties zijn overgenomen, met name de suggestie om een wettelijke grondslag op te nemen voor een algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels kunnen worden gesteld omtrent het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt. Verder bevat het advies van het OM nog enkele opmerkingen.
De NOvA is er zeer over te spreken dat het recht op rechtsbijstand nu eindelijk in het wetboek zal worden opgenomen. Bij de uitwerking plaatst de NOvA nog wel enkele kanttekeningen. De NOvA meent dat de aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand in wetsvoorstel en toelichting «sterk onderbelicht» blijft. Een goede uitvoering van de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling staat of valt met een deugdelijk financieel fundament, aldus de NOvA. Aandacht verdient dat de richtlijn, anders dan in het advies van de NOvA wordt gesteld, er niet toe verplicht om te voorzien in regelingen van gefinancierde rechtsbijstand. De richtlijn betreft namelijk alleen het recht op toegang tot een raadsman. Over gefinancierde rechtsbijstand heeft de Europese Commissie separaat een voorstel voor een richtlijn gedaan (paragraaf 1.1). Uiteraard kent het Nederlandse recht al regelingen van gefinancierde rechtsbijstand, maar zoals in paragraaf 3.3 nader uiteen zal worden gezet, verplicht de richtlijn er niet toe om die regelingen uit te breiden. Niettemin is er aanleiding om tot een bijstelling van de regeling betreffende vergoedingen voor rechtsbijstand te komen, omdat in meer gevallen verhoorbijstand zal worden verleend. Dit zal in paragraaf 9 aan de orde komen.
De politie geeft aan geen principieel bezwaar te hebben tegen de aanwezigheid van een advocaat bij het verhoor, onder voorwaarde dat de daarvoor geldende regels zo duidelijk zijn, dat discussies tussen de verhorende ambtenaar en de advocaat worden beperkt. Aan deze voorwaarde was in de consultatieversie van dit wetsvoorstel volgens de politie nog niet voldaan. Aan een groot aantal suggesties die de politie in dit verband heeft gedaan, is gevolg gegeven. Verder wijst de politie erop dat het wetsvoorstel grote gevolgen heeft voor de werkprocessen van de politie en aanzienlijke investeringen vergt. Daarnaast vreest de politie dat de waarde van het verhoor als bewijsmiddel zal afnemen. Ook het OM wijst in zijn advies op de noodzaak van passende opleidingen, in het bijzonder voor advocaten die jeugdzaken behandelen. Aan een en ander zal aandacht worden geschonken in paragraaf 9.
De raad voor rechtsbijstand heeft begrip voor de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes, en meent dat deze niet alleen op inhoudelijke gronden

[2] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

te rechtvaardigen zijn, maar ook bijdragen aan een beheersing van het beroep dat op de capaciteit en middelen betreffende het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wordt gedaan. De raad maakt voorts enkele opmerkingen.
De Raad voor de kinderbescherming heeft bericht geen aanvullende opmerkingen te maken ten opzichte van zijn eerdere advies. De RSJ heeft met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen, onder meer omdat eerder door hem gedane aanbevelingen grotendeels zijn overgenomen. De RSJ onderschrijft de verdere versterking van de rechtspositie van de jeugdige verdachte zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Verder maakt hij een tweetal opmerkingen.
De adviezen hebben, binnen de grenzen van de richtlijn, aanleiding gegeven tot heroverweging en bijstelling van een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel. Op de plaatsen waar deze onderdelen worden toegelicht, zal aan de in de adviezen gemaakte opmerkingen aandacht worden geschonken

Opbouw memorie van toelichting (1.4)

In het vervolg van het algemeen deel van deze memorie wordt eerst ingegaan op het onderwerp en toepassingsgebied van de richtlijn (paragraaf 2). Daarna komt in paragraaf 3, die de kern van deze memorie vormt, het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures aan de orde. Deze paragraaf is omvangrijk en valt in elf subparagrafen uiteen waarin de verschillende aspecten van dit recht, alsmede de voorgestelde wijze van implementatie, worden besproken. In paragraaf 4 staat het recht op vertrouwelijke communicatie met de raadsman centraal. Vervolgens komt in paragraaf 5 het recht van verdachten aan de orde om een derde te informeren over de vrijheidsontneming en het recht van verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, om te communiceren met een derde. Paragraaf 6 behandelt het recht op toegang tot een raadsman in overleveringsprocedures. Vervolgens komen in paragraaf 7 de overige onderdelen van de richtlijn aan de orde, voor zover deze niet reeds in de daaraan voorafgaande paragrafen zijn besproken. In paragraaf 8 wordt kort ingegaan op het overgangsrecht. Het algemeen deel wordt afgesloten met de financiële paragraaf (9). Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting. Voorafgaand aan een en ander worden hieronder in deze inleiding eerst nog enkele terminologische opmerkingen gemaakt.

Terminologie (1.5)

Recht op toegang tot een raadsman – rechtsbijstand

In de richtlijn wordt het recht op rechtsbijstand aangeduid als het recht op toegang tot een advocaat («right of access to a lawyer»). De reden om in de richtlijn over een toegangsrecht te spreken, is om dit recht te onderscheiden van het recht op gefinancierde rechtsbijstand. Gefinancierde rechtsbijstand wordt in de richtlijn aangeduid als «rechtsbijstand» (zie onder meer artikel 11) en valt buiten het bereik van de richtlijn. Zoals hierboven is aangegeven, heeft de Europese Commissie over gefinancierde rechtsbijstand een separaat voorstel gedaan. In het onderstaande worden recht op toegang tot een raadsman en recht op rechtsbijstand door elkaar gebruikt. Met de term rechtsbijstand wordt daarbij alleen het recht op bijstand van een raadsman zoals opgenomen in het Wetboek van Strafvordering bedoeld, en niet (mede) het recht op gefinancierde rechtsbijstand zoals neergelegd in de Wet op de rechtsbijstand, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven.

Advocaat – raadsman

In de Nederlandse taalversie van de richtlijn wordt gesproken over een «advocaat» en in de Engelse taalversie over een «lawyer». Op grond van overweging 15 van de preambule van de richtlijn wordt hieronder verstaan een persoon die in overeenstemming met het nationale recht gekwalificeerd en bevoegd is om aan verdachten juridisch advies te geven en juridische bijstand te verlenen. In het Wetboek van Strafvordering wordt de term raadsman gehanteerd. Zoals blijkt uit T&C Sv (tiende druk), Inleidende Opmerkingen bij Titel III van Boek I, aantekening 1b, heeft het begrip raadsman in het Wetboek van Strafvordering een functionele betekenis die moet worden onderscheiden van het begrip advocaat, nu met raadsman in dat wetboek de advocaat wordt aangeduid die door de verdachte is gekozen of aan hem is toegevoegd en aan wie bepaalde bevoegdheden toekomen, zoals de bevoegdheid tot kennisneming van de processtukken. In zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting zal met betrekking tot strafzaken uitsluitend de term raadsman worden gebruikt.

Verdachten en beklaagden

Ten slotte verdient aandacht dat de richtlijn rechten toekent aan «verdachten en beklaagden» in strafprocedures. Anders dan in het recht van sommige andere lidstaten het geval is, wordt in het Nederlandse recht ook de verdachte tegen wie de vervolging is gericht, aangeduid als verdachte (zie artikel 27, tweede lid, Sv). Onder het Nederlandse begrip verdachte vallen met andere woorden ook de personen die in andere rechtsstelsels als beklaagden worden aangeduid. Daarom kan bij de implementatie in het Nederlandse recht worden volstaan met het toekennen van rechten aan (het ruim opgevatte begrip) verdachten.

Onderwerp en toepassingsgebied van de richtlijn (2)

Artikel 1 van de richtlijn geeft aan wat het onderwerp van de richtlijn is, namelijk het vastleggen van minimumregels over het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures en overleveringsprocedures, het recht om een derde te doen informeren over de vrijheidsbeneming en het recht op communicatie met derden na vrijheidsbeneming. Deze bepaling behoeft naar haar aard geen implementatie in nationale regelgeving.
In artikel 2 wordt het toepassingsgebied van de richtlijn beschreven. Volgens het eerste lid is de richtlijn in strafprocedures van toepassing vanaf het moment dat een persoon door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat in kennis is gesteld van het feit dat hij ervan verdacht wordt een strafbaar feit te hebben begaan, tot de definitieve vaststelling dat de verdachte het feit al dan niet heeft begaan. Volgens het tweede lid is de richtlijn van toepassing op personen tegen wie een procedure ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel loopt vanaf het moment van hun aanhouding in de uitvoerende lidstaat.

Getuigen die verdachten worden (2.1)

Artikel 2, derde lid, bepaalt dat de richtlijn onder dezelfde voorwaarden als in het eerste lid van toepassing is op niet-verdachte personen die in de loop van het verhoor door de politie verdachte worden van een strafbaar feit. Te denken valt aan getuigen die gedurende hun verhoor verklaren bij het strafbaar feit betrokken zijn of zodanig verklaren dat bij de politie verdenking ontstaat van hun betrokkenheid bij het strafbaar feit. In overweging 21 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat in een dergelijke situatie het verhoor moet worden gestopt, maar dat het verhoor kan worden voortgezet wanneer deze persoon ervan in kennis wordt

gesteld dat hij verdacht wordt en hij alle rechten uit de richtlijn kan uitoefenen.
In de Nederlandse praktijk wordt het verhoor van een getuige door de politie stopgezet wanneer ten aanzien van deze persoon gedurende het verhoor een redelijk vermoeden van schuld aan het strafbaar feit ontstaat, dan wel wordt deze persoon op grond van artikel 29, tweede lid, Sv medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is alvorens het verhoor voort te zetten. Ter uitvoering van de richtlijn is opneming van een aanvullende bepaling nodig. Voorgesteld wordt te bepalen enerzijds dat de opsporingsambtenaar die een persoon hoort, daarbij moet mededelen of deze persoon als verdachte of als getuige wordt gehoord, en anderzijds dat wanneer tegen een als getuige gehoorde persoon gedurende het verhoor een redelijk vermoeden van schuld aan het strafbaar feit ontstaat, de opsporingsambtenaar aan deze persoon de hem als verdachte toekomende rechten mededeelt, waaronder het recht op bijstand van een raadsman. Wanneer de verdachte na deze mededelingen te kennen geeft bijstand van een raadsman te wensen, zal hij op grond van het geldende artikel 28, tweede lid, Sv in de gelegenheid moeten worden gesteld zich met een raadsman in verbinding te stellen alvorens het verhoor wordt voortgezet. De voorgestelde verplichting om de verhoorde persoon zijn rechten mede te delen, geldt alleen wanneer de opsporingsambtenaar het verhoor wil voortzetten. Zij geldt niet wanneer het verhoor na het ontstaan van de verdenking wordt gestopt. In dat laatste geval kan de persoon op een later moment als verdachte worden gehoord en wordt hem op grond van artikel 27c Sv voorafgaand daaraan mededeling van zijn rechten gedaan.

Lichte strafbare feiten (2.2)

Op grond van artikel 2, vierde lid, is de richtlijn niet van toepassing op buitengerechtelijke afdoening van lichte strafbare feiten waarvoor de verdachte niet is aangehouden. In overweging 16 van de preambule van de richtlijn is aangegeven dat het hierbij bijvoorbeeld kan gaan om verkeersovertredingen. De richtlijn is op grond van hetzelfde artikellid echter wel van toepassing op de procedure voor de strafrechter indien tegen een buitengerechtelijk voor het lichte strafbare feit opgelegde sanctie bezwaar bij een in strafzaken bevoegde rechtbank kan worden aangetekend en betrokkene hiervan gebruik maakt. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures en in de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures. Voor de Nederlandse situatie moet onder buitengerechtelijke afdoening van lichte strafbare feiten het uitvaardigen van strafbeschikkingen voor overtredingen worden verstaan (zie Kamerstukken II, 2011/12, 33 355, nr. 3, blz. 7–8 en Kamerstukken II 2012/13, 32 317, nr. 152, blz. 3–4).
Bij de implementatie van de richtlijn zal geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om buitengerechtelijk afgedane overtredingen in de fase voorafgaand aan beoordeling door de rechter van het recht op bijstand van een raadsman uit te zonderen. Dezelfde keuze is gemaakt bij de implementatie van de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures. De redenen om deze keuze ook in dit wetsvoorstel te maken zijn de volgende. De uitzondering waarin artikel 2, vierde lid, onder a, van de richtlijn voorziet, kan alleen worden gemaakt bij overtredingen die buitengerechtelijk, met een strafbeschikking, worden afgedaan. In het Nederlandse strafprocesrecht is het echter ook mogelijk om overtredingen door de strafrechter te laten afdoen, en de verdachte daartoe te dagvaarden. Er bestaat in het Nederlandse strafprocesrecht bij lichte strafbare feiten met andere woorden een keuzemogelijkheid: buitengerechtelijke afdoening (strafbeschikking) of afdoening door de strafrechter (dagvaarding). Gebruik maken van de bedoelde uitzondering zou ertoe

leiden dat verdachten in de eerste fase van het voorbereidend onderzoek geen recht hebben op toegang tot een raadsman wanneer de overtreding daarna buitengerechtelijk wordt afgedaan, maar dat recht in die fase wel hebben wanneer de overtreding daarna door de strafrechter wordt afgedaan. In de eerste fase na ontdekking van het strafbaar feit is echter niet in alle gevallen duidelijk voor welke wijze van strafrechtelijke afdoening daarna zal worden gekozen. Daardoor zou toepasselijkheid van het recht op bijstand van een raadsman in die eerste fase afhankelijk worden gesteld van de pas naderhand gemaakte keuze voor de wijze van afdoening. Deze wetssystematische bezwaren zouden kunnen zijn ondervangen als de richtlijn het mogelijk zou hebben gemaakt om het recht op toegang tot een raadsman bij alle overtredingen pas van toepassing te laten zijn in de procedure voor de strafrechter die volgt hetzij na dagvaarding hetzij na verzet van betrokkene tegen de strafbeschikking. De richtlijn maakt dit echter niet mogelijk. Ook onderdeel b van artikel 2, vierde lid, van de richtlijn biedt geen uitkomst. Uit dat onderdeel vloeit voort dat de uitzondering, ongeacht de wijze van strafrechtelijke afdoening, ook geldt voor lichte strafbare feiten waarvoor geen vrijheidsbenemende sanctie kan worden opgelegd. Op het leeuwendeel van de overtredingen is in Nederland echter, naast een geldboete, ook (kortdurende) hechtenis gesteld die overigens veelal alleen in uitzonderingsgevallen daadwerkelijk wordt opgelegd. Daardoor kan Nederland niet alle overtredingen in de voorfase uitsluiten ongeacht de daarna te maken keuze voor de wijze van afdoening.
Er is ook een inhoudelijk bezwaar tegen gebruikmaking van de uitzondering. Reeds in het geldende artikel 28 Sv is bepaald dat de verdachte bevoegd is om zich door een raadsman te laten bijstaan. Die bepaling maakt geen uitzondering mogelijk voor overtredingen in de fase die aan berechting door de strafrechter voorafgaat. Het is onverminderd wenselijk dat ook verdachten van overtredingen de bevoegdheid hebben om zich, overigens in beginsel op eigen kosten, door een raadsman te laten bijstaan. Nederland heeft zich gedurende de onderhandelingen over het voorstel voor de richtlijn ingezet voor de mogelijkheid van uitsluiting van lichte strafbare feiten (zie nader Kamerstukken II 2012/13, 32 317, nr. 152, blz. 3–4). De reden daarvan was vanzelfsprekend niet om te tornen aan de in het geldende strafprocesrecht besloten liggende mogelijkheid van verdachten die zich in vrijheid bevinden, om zelf contact op te nemen met een raadsman. De reden daarvan was wel, dat gedurende de onderhandelingen ook voorstellen zijn gedaan die tot gevolg zouden hebben gehad dat deze mogelijkheid zou worden omgevormd tot een recht dat door actieve maatregelen van de zijde van de overheid zou moet worden gewaarborgd. Voor het geval deze voorstellen in de richtlijn zouden zijn overgenomen, heeft Nederland er in de onderhandelingen voor gepleit om in de richtlijn tevens een mogelijkheid op te nemen om lichte strafbare feiten waarvoor de verdachte niet wordt aangehouden, uit te sluiten, om zo te bereiken dat in elk geval bij die feiten in de eerste fase niet een dergelijke inspanningsverplichting zou kunnen gaan gelden, die vooral bij de handhaving op straat onwerkbaar zou zijn. De bedoelde voorstellen zijn uiteindelijk echter niet in de richtlijn opgenomen. Integendeel, uit artikel 3, vierde lid, van de richtlijn vloeit voort dat *alleen* wanneer een verdachte wordt aangehouden, noodzakelijke regelingen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat hij zijn recht op rechtsbijstand daadwerkelijk kan uitoefenen. Wanneer een verdachte niet wordt aangehouden, geldt deze verplichting niet. Dit komt ook tot uitdrukking in overweging 27 van de preambule van de richtlijn waarin is opgenomen dat verdachten die zich in vrijheid bevinden, vrij zijn een raadsman te consulteren, maar dat lidstaten niet gehouden zijn om actieve stappen te zetten om ervoor te zorgen dat deze verdachten bijstand krijgen van een raadsman indien zij zelf niet het nodige hebben gedaan om zichzelf van rechtsbijstand te voorzien. Bij bijvoorbeeld staandehouding op straat heeft de verdachte

weliswaar recht op rechtsbijstand, maar opsporingsambtenaren kunnen in die situatie op grond van artikel 27c Sv volstaan met de mededeling aan de verdachte dat deze dat recht heeft. Zij hoeven daarnaast geen maatregelen te nemen gericht op verwezenlijking van dat recht van de verdachte. Wanneer de verdachte van zijn recht gebruik wil maken, moet hij die maatregelen zelf nemen. Nu de richtlijn mogelijk maakt dat bij zich in vrijheid bevindende verdachten in de eerste fase met een dergelijke mededeling kan worden volstaan, alsmede met het beschikbaar stellen (op het politiebureau en/of op internet) van algemene informatie over het verkrijgen van rechtsbijstand, is er ook praktisch gezien geen noodzaak om van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 2, vierde lid, van de richtlijn gebruik te maken. Overigens zal met het verhoor van de verdachte die te kennen heeft gegeven dat hij een raadsman wenst, moeten worden gewacht totdat deze aanwezig is. Veelal kan worden volstaan met een uitnodiging van de verdachte om zich, voorzien van een raadsman, op de verhoorlocatie te vervoegen. In de gevallen dat er twijfel is over de identiteit van de verdachte kan aanhouding en ophouden voor onderzoek niet worden uitgesloten.

Verhouding tot de bestuurlijke boete (2.3)

De richtlijn en daarmee dit wetsvoorstel hebben geen betrekking op bestuurlijke boetes. Onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de betekenis van een «criminal charge» in de zin van artikel 6, eerste lid, EVRM, waaronder zoals blijkt uit bestendige rechtspraak van het EHRM ook procedures tot oplegging van een bestuurlijke boete met een bestraffend karakter vallen, en anderzijds het begrip strafprocedures («criminal proceedings») als bedoeld in de artikelen 1 en 2, eerste lid, van de richtlijn. Het laatstgenoemde begrip is beperkter dan «criminal charge» als bedoeld in artikel 6 EVRM en omvat niet mede punitieve bestuursrechtelijke boetes. Daarmee is ook de reikwijdte van de richtlijn beperkter dan die van artikel 6 EVRM. In dit verband moet ook worden gewezen op de rechtsgrondslag van de richtlijn neergelegd in artikel 82, tweede lid, onder b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarin wordt gesproken over minimumvoorschriften betreffende de «rechten van personen in strafvordering» (in de Engelse taalversie: «the rights of individuals in criminal procedure») die kunnen worden vastgesteld voor zover nodig ter bevordering van de «politiële en justitiële samenwerking in strafzaken». Deze begrippen omvatten niet procedures tot oplegging van bestuurlijke boetes.
Artikel 2, vierde lid, van de richtlijn maakt dit niet anders. De verschillende leden van artikel 2 van de richtlijn moeten in hun onderlinge verband aldus worden begrepen, dat het eerste lid het toepassingsbereik beperkt tot strafprocedures, en dat het vierde lid dat toepassingsbereik verder inperkt door de richtlijn bij lichte strafbare feiten die – binnen strafprocedures – buitengerechtelijk worden afgedaan, alleen van toepassing te verklaren op de procedure bij de strafrechter na verzet tegen de buitengerechtelijk opgelegde sanctie. Omdat bestuurlijke boeteprocedures op grond van het eerste lid sowieso buiten het bereik van de richtlijn vallen, geldt hetzelfde voor de procedure van beroep tegen een bestuurlijke boete bij de bestuursrechter. Voor meer informatie op dit punt wordt kortheidshalve verwezen naar het nader rapport.

Het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures (3)

Inleiding (3.1)

De richtlijn bevat een aantal minimumregels over het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat verdachten in strafprocedures een algemeen recht op toegang tot een

raadsman toekomt, welk recht in ieder geval een aanvang neemt voorafgaand aan het verhoor van de verdachte (artikel 3, eerste en tweede lid). Dit recht komt toe aan zowel aangehouden verdachten als aan verdachten die niet zijn aangehouden. Het recht omvat drie elementen (artikel 3, derde lid). Ten eerste heeft de verdachte het recht om, ook voor de aanvang van het verhoor, met zijn raadsman te communiceren en hem te ontmoeten. Ten tweede mag zijn raadsman bij het verhoor aanwezig zijn en mag deze daaraan, overeenkomstig procedures in het nationale recht, deelnemen. Ten derde mag de raadsman een drietal in de richtlijn genoemde onderzoekshandelingen bijwonen: meervoudige confrontaties, confrontaties en reconstructies van de plaats van een delict. Hoewel het recht op toegang tot een raadsman toekomt aan zowel aangehouden als niet-aangehouden verdachten, maakt artikel 3, vierde lid, van de richtlijn tussen beide categorieën wel een onderscheid, waarvan de betekenis hierboven in paragraaf 2.2 al kort is aangestipt.
Van het recht op toegang tot een raadsman mag in enkele nauw omschreven gevallen tijdelijk worden afgeweken (artikel 3, vijfde en zesde lid, en artikel 8). De verdachte kan vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van zijn recht op toegang tot een raadsman onder de voorwaarde dat hij op de gevolgen daarvan wordt gewezen (artikel 9). Bij de toepassing van het recht moet rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare verdachten (artikel 13). Bij de beoordeling van bewijs dat is verkregen als gevolg van een inbreuk op het recht op toegang tot een raadsman, moeten de verdedigingsrechten en de eerlijkheid van het proces worden gerespecteerd (artikel 12, tweede lid).
In deze paragraaf staat centraal op welke punten aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving ter implementatie van deze onderdelen van de richtlijn noodzakelijk is. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, is deze aanpassing vooral noodzakelijk wat betreft het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor.
De paragraaf is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op het geldende recht (paragraaf 3.2). Daarbij komen onder meer de Salduz-rechtspraak van het EHRM en van de Hoge Raad aan de orde, alsmede in verband daarmee doorgevoerde beleidswijzigingen. Daarna wordt in paragraaf 3.3 aandacht geschonken aan de van lidstaten gevergde inspanningen voor een daadwerkelijke uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman. In paragraaf 3.4 staat het recht op communicatie met de raadsman centraal. Paragraaf 3.5 is gewijd aan het recht op toegang tot een raadsman in verband met verhoren. Vervolgens komt in paragraaf 3.6 het recht op toegang tot een raadsman bij bepaalde onderzoekshandelingen aan de orde. In paragraaf 3.7 worden de gronden besproken op grond waarvan tijdelijk van het recht op toegang tot een raadsman mag worden afgeweken. Paragraaf 3.8 is gewijd aan de voorwaarden waaronder afstand van dat recht mag worden gedaan. Daarna komen kwetsbare verdachten (paragraaf 3.9) en de rechtsgevolgen van vormverzuimen ten aanzien van het recht op toegang tot een raadsman (paragraaf 3.10) aan bod. Afsluitend wordt in paragraaf 3.11 een samenvatting gegeven van de aanpassingen van de wetgeving die wat betreft het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures ter implementatie van de richtlijn worden voorgesteld.

Het geldende recht (3.2)

Inleiding (3.2.1)

Tot aan de Salduz-rechtspraak van het EHRM en de daaraan gegeven uitleg door de Hoge Raad (zie paragraaf 3.2.2) bestond er in het Nederlandse recht geen recht om voorafgaand aan het politieverhoor een raadsman te consulteren of deze bij dat verhoor aanwezig te laten zijn. Op grond van de artikelen 28, eerste lid, en 57, tweede lid, Sv (bij voorge-

leiding aan de (hulp)officier van justitie voor de inverzekeringstelling) is de verdachte bevoegd zich bij het verhoor door een raadsman te laten bijstaan. Er bestond evenwel geen verplichting voor de overheid om voorzieningen te treffen die het de verdachte mogelijk maken meteen na aanhouding over rechtsbijstand te beschikken. In de praktijk kwam dit erop neer dat alleen de verdachte die beschikte over een gekozen raadsman die bovendien snel ter plaatse kon zijn, zich in verband met het politieverhoor door een raadsman kon laten bijstaan. De verdachte zonder gekozen raadsman had deze mogelijkheid niet. Op grond van rechtspraak van de Hoge Raad behoefde de politie niet met de aanvang van het verhoor te wachten tot de raadsman was gearriveerd; zij behoefde hem evenmin tot het verhoor toe te laten (HR 22 november 1983, NJ 1984/805).
De wettelijke regeling hield voor 1 april 2010 in dat een piketraadsman werd opgeroepen, nadat de verdachte in verzekering werd gesteld. Aan de bepaling van artikel 57, tweede lid, Sv dat de verdachte zich bij gelegenheid van de voorgeleiding aan de (hulp)officier van justitie voor het bevel tot inverzekeringstelling kan laten bijstaan door een raadsman, kwam in de praktijk niet veel betekenis toe. Door de politie werd pas aan de raad voor rechtsbijstand kennis gegeven nadat de inverzekeringstelling was bevolen. Feitelijk werd dus pas na afloop van het politieverhoor en het bevel tot inverzekeringstelling rechtsbijstand verleend aan de verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Deze praktijk kon, gelet op de Salduz-rechtspraak van het EHRM en de daaraan gegeven uitleg door de Hoge Raad, niet in stand blijven en is per 1 april 2010 gewijzigd met de hieronder (in paragraaf 3.2.3) te bespreken Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor van het College van procureurs-generaal.
Dat er voorshands nog geen algemeen geldend recht op verhoorbijstand bestaat, betekent niet dat in de praktijk nooit een raadsman wordt toegelaten tot het verhoor. Ook voor de inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor kon de verdachte die prijs stelt op aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor het daarheen leiden dat hij, door zich te beroepen op zijn zwijgrecht en op artikel 28, tweede lid, Sv (luidend: Aan de verdachte wordt zo veel mogelijk de gelegenheid verschaft zich met zijn raadsman in verbinding te stellen), zich ook tijdens het politieverhoor daadwerkelijk met zijn raadsman kon verstaan. De opsporingsambtenaar die wordt geconfronteerd met een verdachte die zich op zijn zwijgrecht beroept, kan daar op vier manieren op reageren: de verdachte alsnog tot het afleggen van een verklaring bewegen, berusten in het uitblijven van een verklaring dan wel telefonisch contact met een raadsman toestaan of toestaan dat de raadsman tijdens het verhoor aanwezig is. Voor de inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor kon alleen de verdachte die zich verzekerd had van de diensten van een gekozen raadsman, pogen diens aanwezigheid tijdens het verhoor te bewerkstelligen. In de overige gevallen werd een raadsman via de piketvoorziening opgeroepen na de inverzekeringstelling. In de praktijk worden voorts op ad hoc basis ook reeds raadslieden bij het politieverhoor toegelaten (bijvoorbeeld in fraudezaken). Op basis van het post-Salduz-arrest van de Hoge Raad en de daarop voortbouwende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zijn er ruimere mogelijkheden voor de verdachte die voorafgaand aan het politieverhoor al een onderhoud heeft gehad met zijn raadsman te bespreken of hij om aanwezigheid van zijn raadsman zal verzoeken dan wel tijdens het verhoor vragen om een onderbreking ten behoeve van overleg met zijn raadsman. Tevens worden op basis daarvan raadslieden thans standaard toegelaten bij het verhoor van jeugdige verdachten.
Hieronder wordt eerst de rechtspraak van het EHRM besproken en de uitleg die aan deze rechtspraak is gegeven door de Hoge Raad (paragraaf 3.2.2). Daarna komen de beleidsmaatregelen aan de orde die op basis van deze rechtspraak zijn getroffen (paragraaf 3.2.3). Dit betreft

de al genoemde Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor en het door de raad voor rechtsbijstand gevoerde beleid. Afgesloten wordt met een conclusie (paragraaf 3.2.4).

Rechtspraak (3.2.2)

In het arrest Salduz tegen Turkije (EHRM GK 27 november 2008, nr. 36391/02, NJ 2009/214, verder te noemen: het Salduz-arrest) oordeelde de Grote Kamer van het EHRM dat uit het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM voortvloeit dat aan de door de politie aangehouden verdachte als regel toegang tot een raadsman moet worden verschaft vanaf het eerste verhoor door de politie, tenzij er dwingende redenen zijn om dat recht te beperken. De verdedigingsrechten zullen volgens het EHRM in beginsel onherstelbaar geschonden zijn wanneer belastende verklaringen van de verdachte, die zijn afgelegd bij het politieverhoor zonder toegang tot een raadsman, voor een veroordeling worden gebruikt (rov. 55). Het was al bestendige rechtspraak van het EHRM dat het recht op een eerlijk proces ook gevolgen kan hebben voor het voorbereidend onderzoek dat aan de berechting voorafgaat (rov. 52). In het Salduz-arrest werd duidelijk dat het recht om in beginsel toegang tot een raadsman te hebben vanaf het eerste politieverhoor een van deze gevolgen is. Het EHRM motiveert zijn beslissing onder meer door te wijzen op het belang van het voorbereidend onderzoek voor de later volgende berechting en op de kwetsbare positie waarin de verdachte zich in het voorbereidend onderzoek bevindt, die wordt versterkt door de toenemende complexiteit van vooral het strafrechtelijk bewijsrecht, welke kwetsbaarheid in de meeste gevallen volgens het EHRM alleen adequaat kan worden gecompenseerd door bijstand van een raadsman, wiens taak het is erop toe te zien dat de verdachte zichzelf niet belast (rov. 54). Nadien is deze rechtspraak in een ware hausse aan arresten door het EHRM bevestigd.
De Hoge Raad leidt in een aantal arresten, te beginnen met ECLI:NL:HR:2009:BH3079, NJ 2009/349 (verder aan te duiden als het post-Salduz-arrest), uit de rechtspraak van het EHRM af dat een verdachte die door de politie is aangehouden aan artikel 6 EVRM een aanspraak kan ontlenen die inhoudt dat hem de gelegenheid wordt geboden om voorafgaand aan het verhoor door de politie aangaande zijn betrokkenheid bij een strafbaar feit een advocaat te raadplegen (rov. 2.5). Uit de rechtspraak van het EHRM kan volgens de Hoge Raad echter niet worden afgeleid dat de verdachte recht heeft op aanwezigheid van een advocaat bij het verhoor. Behalve wanneer de verdachte afstand heeft gedaan van het recht om voorafgaand aan het verhoor door de politie een raadsman te consulteren, of wanneer er dwingende redenen zijn om dat recht te beperken, zal hem binnen de grenzen van het redelijke de gelegenheid moeten worden geboden dat recht te verwezenlijken, aldus de Hoge Raad. Een en ander geldt zowel voor aangehouden volwassen verdachten als voor aangehouden jeugdige verdachten, waarbij aan die jeugdige verdachten ook het recht toekomt op bijstand door een raadsman of een andere vertrouwenspersoon tijdens het verhoor door de politie (rov. 2.6). Wanneer aan de aangehouden verdachte niet dan wel niet binnen redelijke grenzen de gelegenheid is geboden om voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie een advocaat te raadplegen, levert dat in beginsel een vormverzuim in de zin van artikel 359a Sv op dat, behalve in geval van afstand van recht of van dwingende redenen om het recht te beperken, in de regel zal dienen te leiden tot uitsluiting van het bewijs van verklaringen van de verdachte die zijn afgelegd voordat hij een advocaat kon raadplegen (rov. 2.7.1 en 2.7.2).
In een aantal arresten heeft de Hoge Raad bevestigd dat het recht om voorafgaand aan het verhoor door de politie een advocaat te raadplegen, niet zonder meer geldt voor verdachten die niet zijn aangehouden (onder

meer ECLI:NL:HR:2010:BN7727, NJ 2010/615 en ECLI:NL:HR:2013:CA2555, NJ 2013/346).
De betekenis van de Salduz-rechtspraak voor de Nederlandse rechtspraktijk kan moeilijk worden overschat. Op grond van het voordien geldende recht kon de verdachte in theorie bewerkstelligen dat hem rechtsbijstand werd verleend door zich te beroepen op zijn zwijgrecht, totdat een raadsman voor hem aanwezig zou zijn. Niet alle verdachten die niet wensten te verklaren, konden dit beroep in het licht van het vooruitzicht dat de vrijheidsbeneming zou voortduren, volhouden. Bovendien behoefde de politie met het begin van het verhoor niet op de komst van de raadsman te wachten. Door erkenning van het recht van de aangehouden verdachte om voorafgaand aan het politieverhoor een raadsman te consulteren, is onmiskenbaar een nieuwe juridische werkelijkheid geschapen, waarmee een einde is gekomen aan de voordien gevoerde discussie over de vraag in hoeverre een verdachte het recht heeft voor zijn verhoor een raadsman te spreken.
De vraag is of uit de (recente) rechtspraak van het EHRM – onder andere EHRM 24 oktober 2013, nr. 62880/11 (Navone e.a. tegen Monaco) – inmiddels kan worden afgeleid dat uit artikel 6 EVRM ook een algemeen recht op verhoorbijstand voortvloeit. Uit zijn recente arrest van 1 april 2014 (ECLI:NL:HR:2014:770, NJ 2014/268) kan worden afgeleid dat dit volgens de Hoge Raad voorshands nog niet het geval is. Hij overweegt daartoe onder andere dat uit de door het EHRM beoordeelde gevallen niet zonder meer algemene conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de reikwijdte van het recht op verhoorbijstand en de consequenties die aan schending van dat recht, beoordeeld tegen de achtergrond van de procedure in zijn geheel, moeten worden verbonden. Ook uit de enkele totstandkoming van de richtlijn kan een dergelijk recht volgens de Hoge Raad niet worden afgeleid; hij overweegt daartoe dat voorafgaand aan de datum waarop de implementatietermijn afloopt, geen rechtstreeks werkende rechten of verplichtingen aan de inhoud van de richtlijn kunnen worden ontleend, en dat reeds uit het stellen van de implementatietermijn blijkt dat de Europese regelgever aanvaardt dat zich de situatie kan voordoen dat de wetgeving van een lidstaat op dit moment nog niet voldoet aan de door de richtlijn gestelde eisen.
Tegelijk roept de Hoge Raad in het bedoelde arrest de wetgever op om de invoering van de vereiste wettelijke regeling van verhoorbijstand «met voortvarendheid» ter hand te nemen. Hij overweegt daarbij dat niet kan worden uitgesloten «dat het uitblijven van een wettelijke regeling te eniger tijd tot een andere afweging zal leiden bij de beoordeling van toekomstige gevallen waarin vragen naar de inhoud en de reikwijdte van het recht op verhoorbijstand aan de Hoge Raad worden voorgelegd». Mocht de Hoge Raad reeds voor het verstrijken van de implementatietermijn, en voordat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, oordelen dat een algemeen recht op verhoorbijstand uit artikel 6 EVRM voortvloeit, dan zou dat recht vanaf dat moment met onmiddellijke ingang gelden. Tussentijdse wijziging van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zou dan noodzakelijk zijn. Een dergelijke uitspraak zou overigens vanzelfsprekend niets afdoen aan de noodzaak om, zoals dit wetsvoorstel doet, ter implementatie van de richtlijn in de benodigde aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering te voorzien.

Beleid (3.2.3)

Het Salduz-arrest van het EHRM en het post-Salduz-arrest van de Hoge Raad hebben geleid tot aanpassing van het beleid. Het beleid van het College van procureurs-generaal op dit terrein is neergelegd in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (Stcrt. 2010, 4003), die hierboven al even werd aangestipt. Deze aanwijzing beschrijft de met ingang van 1 april 2010 gevolgde werkwijze. De raad voor rechtsbijstand heeft voorts

beleid vastgesteld op basis waarvan een vergoeding aan advocaten voor verleende consultatiebijstand en (in het geval van jeugdige verdachten) verhoorbijstand wordt uitbetaald. Dit beleid heeft vervolgens een basis gevonden in de artikelen 23 en 23a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

De werkwijze die in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor is beschreven, houdt in hoofdlijnen het volgende in. In geval van aanhouding stelt de politie na aankomst op het politiebureau eerst de identiteit van de verdachte vast op de in artikel 27a Sv beschreven wijze. De politie doet de verdachte vervolgens mededeling van zijn rechten, waaronder het recht op rechtsbijstand. De schriftelijke informatie in de vorm van voor iedere verdachte bestemde folders is thans in verschillende talen beschikbaar en wordt op het politiebureau uitgereikt. Als blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet verstaat of beheerst, roept de politie zo snel mogelijk een tolk op, ook met het oog op de consultatiebijstand waar de verdachte voorafgaand aan zijn politieverhoor recht op heeft. Het is van belang dat raadsman en verdachte zich daadwerkelijk (eventueel via een tolk of tolkentelefoon) met elkaar kunnen verstaan. Een tolk kan uiteraard ook nodig zijn bij het politieverhoor. Dit kan dezelfde tolk zijn die bij het consult van verdachte met zijn raadsman aanwezig is geweest, maar dat hoeft niet.

Als de verdachte een gekozen raadsman heeft, kan de politie volstaan met het leggen van telefonisch contact met deze raadsman. De kosten van de gekozen raadsman komen voor rekening van de verdachte. Indien de raadsman te kennen geeft te zullen komen, wacht de politie maximaal twee uur totdat deze is gearriveerd, waarna de raadsman maximaal een half uur met de verdachte kan overleggen; daarna kan het verhoor beginnen.

De verdachte kan zich in de gevallen die in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zijn benoemd, ook – kosteloos – laten bijstaan door een aangewezen raadsman.

Daartoe is in die aanwijzing een driedeling opgenomen van soorten zaken waarvoor een raadsman moet worden opgeroepen, naar de mate van de ernst van het strafbaar feit waarvan betrokkene wordt verdacht. Voor de verdachte van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (A- en B-zaken) die geen raadsman heeft, stelt de politie de piketvoorziening van de raad voor rechtsbijstand in kennis. De raadsman moet binnen twee uur ter plaatse zijn; de politie mag het verhoor niet beginnen zonder dat de verdachte de gelegenheid heeft gekregen om een half uur met zijn raadsman te overleggen. In A-zaken (kortweg ernstige misdrijfzaken of zaken met kwetsbare verdachten) kan de verdachte geen afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand. Nadat hij met zijn raadsman heeft gesproken, kan hij wel afstand doen van verdere rechtsbijstand. Afstand moet vrijwillig en ondubbelzinnig worden gedaan. De raadsman moet zich ervan vergewissen dat de verdachte op de hoogte is van de consequenties van zijn beslissing; deze kan daarop in een latere fase van de procedure, bijvoorbeeld bij de inverzekeringstelling of vordering tot bewaring nog terugkomen. In B-zaken (minder ernstige misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) kan de verdachte wel op voorhand afstand doen van zijn consultatiebijstand.

In C-zaken (overtredingen en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten) krijgt de verdachte de mogelijkheid om een gekozen raadsman te laten verschijnen. Ook hier geldt dat na aankondiging van de komst van de raadsman, deze binnen twee uur ter plaatse moet zijn; de politie mag het verhoor niet beginnen zonder dat de verdachte de gelegenheid heeft gekregen om een half uur met zijn raadsman te overleggen.

Voor aangehouden jeugdige verdachten geldt dat zij recht hebben op een onderhoud met een raadsman of een vertrouwenspersoon voorafgaand aan hun verhoor en op bijstand tijdens het verhoor.

Conclusie (3.2.4)

In het post-Salduz-arrest overweegt de Hoge Raad dat het opstellen van een algemene regeling van rechtsbijstand met betrekking tot het politieverhoor zijn rechtsvormende taak te buiten gaat (rov. 2.5). In zijn recente arrest van 1 april 2014 (ECLI:NL:HR:2014:770, NJ 2014/268) heeft de Hoge Raad dit herhaald en daarbij nog eens benadrukt dat het op de weg van de wetgever ligt om de invoering van de vereiste wettelijke regeling van verhoorbijstand met voortvarendheid ter hand te nemen. Het voorliggende wetsvoorstel bevat de ter implementatie van de richtlijn benodigde regeling van verhoorbijstand, waarop door de Hoge Raad wordt gedoeld.
In de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor is aangegeven dat de daarin beschreven aanpassingen van de werkwijze plaatsvinden in afwachting van formele wetgeving. Dit wetsvoorstel bouwt, ter implementatie van de richtlijn en binnen de door de richtlijn getrokken grenzen, in belangrijke mate voort op de inhoudelijke veranderingen die door de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in de bestaande werkwijze zijn aangebracht.

Omvang inspanningsplicht (3.3)

Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde is gekomen, bepaalt artikel 3, vierde lid, van de richtlijn welke inspanningen lidstaten zich moeten getroosten om ervoor te zorgen dat de verdachte zijn in het eerste, tweede en derde lid van dat artikel omschreven recht op toegang tot een raadsman daadwerkelijk kan uitoefenen. Alleen wanneer een verdachte van zijn vrijheid is beroofd, is voorgeschreven dat lidstaten de noodzakelijke regelingen treffen om ervoor te zorgen dat de verdachte in staat is zijn recht op toegang tot een raadsman daadwerkelijk uit te oefenen (artikel 3, vierde lid, tweede volzin, van de richtlijn). Bij verdachten die zich in vrijheid bevinden, geldt deze verplichting niet. Hieronder wordt eerst ingegaan op de noodzakelijke regelingen die voor aangehouden verdachten moeten worden getroffen en de wijze van implementatie in het Nederlandse recht. Daarna komt aan de orde welke inspanningen bij zich in vrijheid bevindende verdachten moeten worden verricht en de wijze van implementatie daarvan in het Nederlandse recht.

Aangehouden verdachten (3.3.1)

Zoals gezegd, moeten lidstaten bij verdachten wie de vrijheid is benomen, de noodzakelijke regelingen treffen om ervoor te zorgen dat zij in staat zijn hun recht op toegang tot een raadsman daadwerkelijk uit te oefenen (artikel 3, vierde lid, tweede volzin, van de richtlijn), tenzij het nationale recht voorziet in de mogelijkheid om afstand van dat recht te doen en de verdachte van die mogelijkheid gebruik maakt. In overweging 28 van de preambule van de richtlijn is aangegeven dat deze regelingen «bijvoorbeeld» kunnen inhouden dat de bevoegde autoriteiten in de bijstand van een advocaat voorzien aan de hand van een lijst van beschikbare advocaten waaruit de verdachte kan kiezen. Dergelijke regelingen kunnen volgens deze overweging, in voorkomend geval, de regels betreffende rechtsbijstand omvatten. Met «rechtsbijstand» wordt in deze overweging gedoeld op gefinancierde rechtsbijstand. Uit deze overweging kan worden afgeleid dat gefinancierde rechtsbijstand bij aangehouden verdachten een invulling van de vereiste noodzakelijke regelingen *kan* zijn, maar dat dit niet (Europeesrechtelijk) is voorgeschreven. Daarbij kan worden aangestipt dat, zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, gefinancierde rechtsbijstand geen onderdeel uitmaakt van de richtlijn, maar een onderwerp is waarover de Europese Commissie een afzonderlijke richtlijn heeft voorgesteld.

Artikel 3, vierde lid, tweede volzin, van de richtlijn dient te worden geïmplementeerd in het geldende Nederlandse recht. Zoals in paragraaf 3.2.3 is aangegeven houdt dat recht, zoals opgenomen in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, in hoofdlijn het volgende in. Voor aangehouden verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt in beginsel van overheidswege een raadsman opgeroepen. De verleende rechtsbijstand is in dat geval kosteloos. Aangehouden verdachten van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt de gelegenheid gegeven zich telefonisch met een raadsman in verbinding te stellen. De verleende rechtsbijstand is in dat geval voor rekening van de verdachte. In geval van verdere vrijheidsbeneming (bewaring en gevangenhouding) wordt de verdachte die geen raadsman heeft, op grond van artikel 41 Sv – kosteloos – een raadsman toegevoegd.
Het Wetboek van Strafvordering gaat er blijkens het huidige artikel 40 Sv nog van uit dat pas een raadsman wordt opgeroepen, wanneer de verdachte in verzekering is gesteld (zie ook paragraaf 3.2.1). Ter implementatie van de richtlijn wordt voorgesteld om, in lijn met de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, het moment waarop een raadsman wordt opgeroepen, ook in het wetboek te vervroegen, zodat ook in het wetboek expliciet is neergelegd dat de verdachte onverwijld na zijn aanhouding over bijstand van een raadsman kan beschikken. Op grond van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn neemt het recht op toegang tot een raadsman namelijk in elk geval een aanvang onverwijld na de vrijheidsbeneming. In het voorgestelde artikel 28b, eerste en tweede lid, Sv is opgenomen dat de hulpofficier van justitie (al dan niet op verzoek van de verdachte) de raad voor rechtsbijstand in kennis stelt van de aanhouding van de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, opdat de raad een raadsman aanwijst. Aansluitend wordt voorgesteld, artikel 40 Sv in die zin te wijzigen dat de raad voor rechtsbijstand na deze mededeling een raadsman aanwijst. In het voorgestelde artikel 28b, derde lid, Sv is voorgeschreven dat de hulpofficier van justitie de aangehouden verdachte van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, in de gelegenheid stelt om, wanneer deze dat wenst, contact op te nemen met een raadsman. In dat geval vindt dus geen aanwijzing van een raadsman door de raad voor rechtsbijstand plaats. Bij kwetsbare verdachten wordt steeds een raadsman aangewezen.
In paragraaf 3.5.3 wordt hierop nader ingegaan in verband met de voorgestelde bepaling over consultatiebijstand aan aangehouden verdachten.
De NOvA wijst erop dat volgens de richtlijn voor alle aangehouden verdachten noodzakelijke regelingen moeten worden getroffen, en dat het in zoverre niet voor de hand ligt dat alleen voor aangehouden verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, een raadsman wordt opgeroepen, en verdachten van andere strafbare feiten (alleen) gelegenheid wordt geboden zelf contact te zoeken met een raadsman. Ook de Rvdr wijst op dit verschil tussen de richtlijn en het geldende recht. Anders dan de NOvA suggereert, verplicht de richtlijn er niet toe dat de noodzakelijke regelingen, die moeten worden getroffen, inhouden dat kosteloos een raadsman wordt opgeroepen. Dat kan wel, maar het hoeft niet (zie hierboven). Minimum is blijkens de preambule van de richtlijn dat die regelingen inhouden dat een verdachte in de gelegenheid wordt gesteld contact op te nemen met een raadsman. Het geldende Nederlandse recht, dat bij aangehouden verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, ten opzichte van de richtlijn iets extra's doet (namelijk kosteloos een raadsman oproepen), voldoet daaraan dus geheel.

Niet-aangehouden verdachten (3.3.2)

Ook verdachten die zich in vrijheid bevinden, hebben recht op toegang tot een raadsman, ook in de eerste fase van de strafprocedure, en in elk geval voordat zij worden verhoord (zie artikel 3, tweede lid, van de richtlijn). Het in artikel 3, vierde lid, tweede volzin, van de richtlijn opgenomen voorschrift om de noodzakelijke regelingen te treffen om ervoor te zorgen dat verdachten hun recht op toegang tot een raadsman daadwerkelijk kunnen uitoefenen, geldt echter niet voor deze categorie van verdachten. Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde kwam, volgt uit overweging 27 van de preambule van de richtlijn dat verdachten die zich in vrijheid bevinden, vrij zijn een raadsman te consulteren, maar dat lidstaten niet gehouden zijn om actieve stappen te zetten om ervoor te zorgen dat deze verdachten, wanneer zij zelf niet het nodige hebben gedaan om zichzelf van rechtsbijstand te voorzien, door een raadsman worden bijgestaan. Dat betekent niet dat van de overheid geen enkele inspanning wordt gevergd. In artikel 27c Sv is voorzien in de verplichting om verdachten voorafgaand aan het verhoor op hun rechten te wijzen, waaronder hun recht op rechtsbijstand. Wanneer de verdachte wordt uitgenodigd om op het politiebureau te verschijnen ten einde te worden verhoord, wordt in de uitnodigingsbrief op dit recht gewezen. Hetzelfde geldt wanneer een dagvaarding naar de verdachte wordt gestuurd. De verdachte kan na deze mededelingen zelf maatregelen nemen om zich van rechtsbijstand te voorzien. In geval de verdachte onvoldoende draagkracht heeft, kan hij, in de gevallen en onder de voorwaarden die in de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten zijn bepaald, in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Naast het informeren van de verdachte over zijn recht op rechtsbijstand hoeft de politie geen maatregelen te nemen gericht op verwezenlijking van dat recht van de verdachte. Wanneer de verdachte van zijn recht gebruik wil maken, moet hij die maatregelen zelf nemen.

Anders dan de NOvA in haar advies stelt, verplicht de richtlijn niet tot verderstrekkende maatregelen om verdachten die niet zijn aangehouden, in staat te stellen hun recht op toegang tot een raadsman daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Voor automatische toevoeging van een raadsman is dus geen aanleiding.

Overigens is in artikel 3, vierde lid, eerste volzin, van de richtlijn nog bepaald dat lidstaten zich ervoor moeten inspannen algemene informatie ter beschikking te stellen om verdachten te helpen een raadsman te vinden, bijvoorbeeld, zoals overweging 27 van de preambule van de richtlijn suggereert, op een website of door middel van een folder op het politiebureau. Dit is een uitvoeringsbepaling die geen implementatie in wet- en regelgeving vergt. Informatie over het verkrijgen van rechtsbijstand is op het politiebureau beschikbaar en op de website van de raad voor rechtsbijstand (www.rvr.org).

Het recht op communicatie met de raadsman (3.4)

Voor een adequate rechtsbijstand is van groot belang dat de raadsman vrije toegang tot de verdachte heeft en vrij met hem kan communiceren. In verband daarmee is in artikel 3, derde lid, onder a, van de richtlijn het recht van de verdachte opgenomen om te communiceren met de raadsman die hem bijstaat en om hem onder vier ogen te ontmoeten (in de Engelse taalversie: «meet in private and communicate»). In de overwegingen 22 en 23 van de preambule van de richtlijn is aangegeven dat lidstaten bevoegd zijn praktische regelingen te treffen met betrekking tot de duur en frequentie van bijeenkomsten en communicatie met de raadsman, met betrekking tot de middelen van communicatie, als ook – wat betreft ontmoetingen – maatregelen om de veiligheid van personen, waaronder die van de raadsman, te kunnen waarborgen. Deze praktische

regelingen mogen geen afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht om met de raadsman te communiceren en hem te ontmoeten.
De geldende Nederlandse wet- en regelgeving voldoet reeds aan dit onderdeel van de richtlijn. Wanneer de verdachte zich in vrijheid bevindt, is er geen belemmering voor het ontmoeten van en communiceren met de raadsman. Wat betreft verdachten wier vrijheid is benomen, is de vrije toegang tot en communicatie met de raadsman feitelijk afhankelijk van de medewerking van de overheid. Daarom is in het geldende artikel 50, eerste lid, Sv bepaald dat de raadsman in beginsel vrije toegang heeft tot de van zijn vrijheid beroofde verdachte, hem alleen kan spreken en brieven met hem kan wisselen zonder dat van de inhoud door anderen kennis wordt genomen, een en ander onder het vereiste toezicht, met inachtneming van de huishoudelijke reglementen en zonder dat het onderzoek daardoor mag worden opgehouden. Over deze drie algemene beperkingen kan uit het handboek van Corstens/Borgers (Het Nederlands strafprocesrecht, achtste druk, blz. 101) het volgende worden afgeleid. Onder het vereiste toezicht worden onder meer maatregelen verstaan die beogen de veiligheid van de raadsman te waarborgen (zie hieronder). De verwijzing naar de huishoudelijke reglementen betreft de huisregels van politiebureaus en penitentiaire inrichtingen over bezoektijden. Zo zal een raadsman tijdens de nachtelijke uren geen toegang tot de verdachte hebben. De derde algemene beperking houdt in dat de vrije toegang het onderzoek niet mag ophouden. Corstens/Borgers geeft het voorbeeld dat wanneer de verdachte al enige uren met zijn raadsman heeft geconfereerd, hij tegen het einde van de termijn van de inverzekeringstelling bij zijn raadsman wordt weggehaald wanneer de politie hem voor de afloop van deze termijn nog wil horen. Het spreekt voor zich dat daarbij over en weer redelijk moet worden gehandeld.
Over het bezoek van de raadsman aan de verdachte die in een penitentiaire inrichting is gedetineerd nog het volgende. Uit artikel 38, zevende lid, van de Penitentiaire beginselenwet vloeit voort dat de raadsman de gedetineerde verdachte kan bezoeken en zich vrijelijk met hem kan onderhouden, tenzij de verdachte een gevaar vormt voor de veiligheid van de raadsman. In dat laatste geval kunnen toezichthoudende maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen mogen er evenwel niet toe leiden, zo is aansluitend bepaald, dat vertrouwelijke mededelingen in het onderhoud tussen verdachte en raadsman bij derden bekend kunnen worden. Voorts vloeit uit artikel 39, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet voort dat de gedetineerde verdachte in staat wordt gesteld telefonisch contact te hebben met de raadsman wanneer daarvoor noodzaak en gelegenheid bestaat. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.
De richtlijn staat niet in de weg aan de algemene beperkingen die in de genoemde bepalingen zijn gesteld aan communicatie met en bezoek van de raadsman. Deze beperkingen betreffen de praktische regelingen waaraan in de preambule van de richtlijn wordt gerefereerd. De beperkingen mogen daarbij geen afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op communicatie met en bezoek van de raadsman. De desbetreffende bepalingen dienen dus richtlijnconform te worden uitgelegd. Zo kan, wat betreft de algemene beperking dat het vrije verkeer met de raadsman het onderzoek niet mag ophouden, het onderzoeksbelang binnen redelijke grenzen beperkingen van het vrije verkeer rechtvaardigen zo lang daardoor aan de daadwerkelijke uitoefening van dat recht geen afbreuk wordt gedaan. Concreet betekent dit, zoals hierboven als voorbeeld is gegeven, dat de raadsman gedurende de termijn van het ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling binnen redelijke grenzen de gelegenheid moet hebben met de verdachte te overleggen, ook als de politie voornemens is deze termijn nog deels te benutten voor het verhoor van de verdachte.

Voorts verdient in dit verband de bijzondere beperking van artikel 50, tweede lid, Sv aandacht. Dat artikellid bevat de mogelijkheid om in twee situaties de raadsman tijdelijk de toegang tot de van zijn vrijheid beroofde verdachte te ontzeggen. Deze tijdelijke ontzegging is mogelijk wanneer uit bepaalde omstandigheden een ernstig vermoeden voortvloeit dat het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte hetzij zal strekken om de verdachte bekend te maken met een omstandigheid waarvan hij in het belang van het onderzoek tijdelijk onkundig moet blijven, hetzij wordt misbruikt voor pogingen om de opsporing van de waarheid te belemmeren. Voorbeeld van het eerste is volgens Corstens/Borgers (Het Nederlands strafprocesrecht, achtste druk, blz. 102) het geval waarin een raadsman tevens raadsman van een andere verdachte in dezelfde zaak is, en deze verdachte een tegenstrijdige verklaring heeft afgelegd, als gevolg waarvan vrij verkeer tussen de raadsman en beide verdachten zou kunnen leiden tot het over en weer bekend raken met de stand van het onderzoek en tot het daarop afstemmen van de verklaringen. Als voorbeeld van het tweede noemt Corstens/Borgers de raadsman die een getuige op ontoelaatbare wijze «bewerkt». De officier van justitie of de rechter-commissaris die op een van deze gronden een bevel als bedoeld in artikel 50, tweede lid, Sv geeft, dient het bevel op grond van het derde lid van dat artikel onverwijld voor te leggen aan de rechtbank; deze kan het bevel, gehoord de desbetreffende raadsman, opheffen, bevestigen of aanvullen. Ook wordt, in geval de raadsman de vrije toegang tot de verdachte wordt ontzegd, vanwege de rechtbank onverwijld een andere raadsman toegevoegd, zo bepaalt artikel 50a Sv.
Van de in artikel 50, tweede lid, Sv voorziene mogelijkheid van beperking van het vrije verkeer wordt zelden gebruik gemaakt. Uit inlichtingen verstrekt door de Rvdr is gebleken dat het artikellid in de praktijk sporadisch wordt toegepast. Dat het zelden tot daadwerkelijke toepassing komt, betekent echter niet dat het artikellid daarom overbodig zou zijn; het bevat een normatief kader volgens hetwelk gedragingen van raadslieden in een strafvorderlijke context kunnen worden beoordeeld.
Van een afwijking van het recht op toegang tot een raadsman als voorzien in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn is bij een op grond van artikel 50, tweede lid, Sv gegeven bevel geen sprake, omdat bij een dergelijk bevel steeds een andere raadsman wordt toegevoegd. De verdachte wordt daardoor hoe dan ook door een raadsman bijgestaan. Zie nader in paragraaf 3.7.2.
Ten slotte verdient aandacht dat het recht om te communiceren met de raadsman ook tijdens verhoren van belang kan zijn. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens verhoren van de verdachte (3.5)

Inleiding (3.5.1)

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat verdachten in strafprocedures een algemeen recht op toegang tot een raadsman toekomt (artikel 3, eerste lid, van de richtlijn). Daartoe moet aan verdachten zonder onnodig uitstel toegang tot een raadsman worden verleend, in elk geval voordat zij worden verhoord (artikel 3, tweede lid, onder a, van de richtlijn). Dit recht komt toe aan zowel aangehouden als niet-aangehouden verdachten. Het recht omvat een drietal elementen. In paragraaf 3.4 is het eerste element: het recht op communicatie met de raadsman, aan de orde gekomen. In paragraaf 3.6 zal het derde element: het recht op bijstand van een raadsman bij bepaalde onderzoekshandelingen, centraal staan. De voorliggende paragraaf is gewijd aan het tweede element: het recht van verdachten dat hun raadsman bij het verhoor van de verdachte aanwezig mag zijn en dat deze daaraan, overeenkomstig procedures in het nationale

recht, daadwerkelijk mag deelnemen (artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn). Het gaat daarbij om verhoren van de verdachte door de politie, een andere rechtshandhavingsautoriteit of een rechterlijke autoriteit. De deelname geschiedt overeenkomstig procedures in het nationale recht. Deze procedures moeten die deelname kunnen regelen, onder de voorwaarde dat zij de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet laten. In overweging 25 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat de raadsman tijdens het verhoor overeenkomstig de bedoelde procedures onder meer vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen. Op zichzelf verplicht dit onderdeel van de richtlijn er niet toe (aanvullende) regelingen op te nemen overeenkomstig welke de deelname van de raadsman aan het verhoor moet geschieden. Het maakt slechts expliciet dat regels over de deelname *kunnen* worden gesteld, en dat deze, indien zij worden gesteld, geen afbreuk mogen doen aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht van deelname van de raadsman.
Van het recht op toegang tot een raadsman in verband met verhoren mag alleen in de in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn omschreven gevallen in het voorbereidend onderzoek tijdelijk worden afgeweken indien daarvoor dwingende redenen zijn die dat kunnen rechtvaardigen. Zie hierover nader in paragraaf 3.7.
Verdachten kunnen, onder de in artikel 9 van de richtlijn genoemde voorwaarden, afstand doen van hun recht op bijstand van een raadsman in verband met verhoren. Dit wordt meer in detail besproken in paragraaf 3.8, maar komt ook in deze paragraaf aan de orde in verband met het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor.
De Nederlandse wet- en regelgeving voldoet voor een belangrijk deel aan het in deze paragraaf besproken tweede element van het recht op toegang tot een raadsman als verwoord in de richtlijn. Verdachten kunnen zich laten bijstaan door hun raadsman bij hun verhoren door een rechter en in het kader van de vrijheidsbeneming. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.5.2. Het belangrijkste punt waarop de Nederlandse wet- en regelgeving nog niet aan dit onderdeel van de richtlijn voldoet, betreft bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens verhoren door opsporingsambtenaren. De wijzigingen die op dit punt ter uitvoering van de richtlijn worden voorgesteld, worden besproken in de paragrafen 3.5.3 en 3.5.4.

Bijstand tijdens verhoren van de verdachte door een rechter en in het kader van de vrijheidsbeneming (3.5.2)

Verdachten kunnen zich bij hun verhoren in het kader van de inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis, het onderzoek door de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris, en tijdens het onderzoek op de terechtzitting laten bijstaan door een raadsman (zie onder meer de geldende artikelen 28, 57, tweede lid, 59a, tweede lid, 63, vierde lid, 65, eerste lid, in verbinding met 23, derde lid, 86, tweede lid, 186a en 331, eerste lid, Sv). Uit de desbetreffende bepalingen, waarin veelal wordt gesproken over «bijstand» door een raadsman, vloeit voort dat de raadsman bevoegd is datgene te doen wat voor het verlenen van die bijstand nodig is. Er ligt in besloten dat de raadsman bij deze verhoren van de verdachte aanwezig mag zijn en daaraan mag deelnemen, en dat hij onder meer vragen mag stellen, om verduidelijking mag vragen en opmerkingen mag maken.
Het wetboek regelt niet de wijze waarop de raadsman tijdens verhoren rechtsbijstand verleent. Dat is, uitgaande van het belang van zijn cliënt en binnen de grenzen van het tuchtrecht, aan de raadsman zelf. De wijze van rechtsbijstandverlening vindt in het wetboek slechts een grens in een tweetal algemene bepalingen over de handhaving van de orde. In

artikel 124 Sv is een algemene bepaling voorzien betreffende de handhaving van de orde bij «ambtsverrichtingen», waaronder een verhoor kan worden begrepen. Indien een persoon bij het verhoor «de orde verstoort of op enigerlei wijze hinderlijk is» kan degene die met de leiding van deze ambtsverrichting is belast, hem bevelen, na hem zo nodig te hebben gewaarschuwd, dat hij zal vertrekken. In theorie is denkbaar dat deze bepaling ook op de raadsman zou kunnen worden toegepast wanneer deze daadwerkelijk de orde zou verstoren. Daarvan zijn geen praktijkgevallen bekend. Een tweede bepaling is artikel 272, eerste lid, Sv waarin is bepaald dat de voorzitter van de rechtbank tijdens de berechting de leiding van het onderzoek heeft en daartoe de nodige bevelen geeft. Sporadisch komt het voor dat een raadsman op de terechtzitting een waarschuwing krijgt of, in een uiterst geval, het woord wordt ontnomen. Het gaat dan wel om «uiterste» gevallen waarin de raadsman herhaaldelijk ernstig de orde van de terechtzitting verstoort.
Nu al vloeit uit artikel 6 EVRM voort dat de toepassing van deze bepalingen geen afbreuk mag doen aan het daadwerkelijk kunnen uitoefenen van de verdedigingsrechten. In de richtlijn wordt dit bevestigd met de bepaling dat de raadsman overeenkomstig procedures in het nationale recht aan het verhoor kan deelnemen, onder de voorwaarde dat deze procedures de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het desbetreffende recht onverlet laten. De bedoelde bepalingen dienen richtlijnconform te worden uitgelegd. Er is geen aanleiding om, wat betreft het recht op bijstand van een raadsman, bij de in deze paragraaf centraal staande verhoren ter implementatie van de richtlijn in bijstelling of aanvulling van deze bepalingen te voorzien. Bij de hier bedoelde verhoren – denk aan verhoren door de rechter-commissaris of de raadkamer van de rechtbank in het voorbereidend onderzoek of aan verhoren door de rechter tijdens het onderzoek op de terechtzitting – bestaat al een recht van deelname daaraan door de raadsman, waarmee de praktijk vertrouwd is. Bij verhoren door opsporingsambtenaren ligt dat in het algemeen – uitzonderingen zoals verhoren door opsporingsambtenaren van de FIOD/ECD daargelaten – anders.

Bijstand voorafgaand aan verhoren van de aangehouden verdachte door opsporingsambtenaren («consultatiebijstand») (3.5.3)

Voorgesteld wordt de onderdelen van de richtlijn die betrekking hebben op het recht op toegang tot een raadsman in verband met het verhoor door opsporingsambtenaren in het Wetboek van Strafvordering te implementeren op de wijze die hieronder zal worden aangegeven. Daarbij geldt als uitgangspunt dat naarmate er meer voor de verdachte op het spel staat, dat wil zeggen: naarmate het gaat om verdenking van een ernstiger strafbaar feit, het van meer belang is dat de verdachte over rechtsbijstand kan beschikken. Datzelfde geldt ook voor verdachten van wie duidelijk is dat zij hun belangen niet zelf kunnen behartigen (jeugdigen en personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking).
Bij de uitwerking is voortgebouwd op artikel 27c Sv. Dat artikel schrijft voor dat verdachten voorafgaand aan het eerste verhoor hun rechten wordt meegedeeld, waaronder het recht op bijstand van een raadsman. Consultatiebijstand komt op grond van het voorgestelde artikel 28c Sv toe aan alle aangehouden verdachten die, nadat zij er op grond van artikel 27c Sv over zijn ingelicht dat zij recht hebben op bijstand van een raadsman, en hun gevraagd is of zij van dat recht gebruik willen maken, om bijstand van een raadsman verzoeken. Geen uitdrukkelijk verzoek is gelet op het bepaalde in het voorgestelde artikel 28b, eerste lid, Sv nodig indien de verdachte moet worden aangemerkt als een kwetsbare verdachte of als het gaat om een verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke

omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. De regering is van oordeel dat in het kader van een behoorlijke procedure voor deze groepen verdachten altijd in consultatiebijstand moet worden voorzien, of op zijn minst in de mogelijkheid dat deze verdachten die daarvan wensen af te zien, door een raadsman over de gevolgen daarvan worden ingelicht. Jeugdige verdachten kunnen op grond van het voorgestelde artikel 488c Sv zelfs in het geheel geen afstand doen van consultatiebijstand. In deze gevallen meldt de hulpofficier van justitie de aanhouding van de verdachte aan de raad voor de rechtsbijstand die vervolgens een raadsman voor hem aanwijst. In de gevallen waarin de verdachte is aangehouden voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, doet de hulpofficier van justitie op grond van het voorgestelde artikel 28b, tweede lid, Sv de melding aan de raad voor rechtsbijstand nadat de verdachte desgevraagd te kennen heeft gegeven rechtsbijstand te wensen. In de overige gevallen wordt de verdachte op grond van het voorgestelde artikel 28b, derde lid, Sv in de gelegenheid gesteld zelf telefonisch contact op te nemen met een raadsman. Deze regeling van consultatiebijstand sluit aan bij de thans geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Met deze regeling is, ook om tegemoet te komen aan het advies dat de politie over het voormalige conceptwetsvoorstel heeft uitgebracht, ten opzichte van dat voorstel een vereenvoudiging bereikt. Ook het aanvullende wetsvoorstel bevat vereenvoudigingen van de procedures van aanhouding en ophouden voor onderzoek. De algemene wens van de politie om de verschillende vormen van differentiatie die in het wetboek zijn opgenomen, nader te bezien, zal worden meegenomen in het kader van het programma versterking prestaties strafrechtsketen. Onderdeel van dat programma is modernisering van het Wetboek van Strafvordering (zie onder meer Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nrs. 156 en 165).
Uit de toekenning van een ruime mogelijkheid tot het gebruikmaken van rechtsbijstand volgt, als gezegd, niet dat de verleende rechtsbijstand ook in alle gevallen en in haar geheel voor vergoeding door de staat in aanmerking komt. Uitgangspunt is dat de grondslag voor de aanspraak op het verlenen van rechtsbijstand in het Wetboek van Strafvordering wordt bepaald en dat het recht op gefinancierde rechtsbijstand en de hoogte van de uit te keren vergoeding aan advocaten wordt vastgesteld volgens de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. De verdachte die prijs stelt op rechtsbijstand in mindere ernstige zaken, zoals die waarin geen voortzetting van de vrijheidsbeneming na verhoor aan de orde kan zijn, zal daaraan zelf een financiële bijdrage moeten leveren.
Er is ter uitvoering van de richtlijn geen bepaling nodig voor consultatiebijstand bij verdachten die niet zijn aangehouden, omdat zij er zelf voor kunnen zorgen dat zij voorafgaand aan het verhoor een raadsman consulteren.
De consultatiebijstand zal volgens het wetsvoorstel als volgt moeten verlopen. Aan alle aangehouden verdachten moet worden meegedeeld dat zij recht hebben op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor. Voor een aantal verdachten wordt ongeacht hun wens door een raadsman te worden bijgestaan mededeling gedaan aan de raad voor rechtsbijstand met het oog op aanwijzing van een raadsman: de kwetsbare verdachte, de jeugdige verdachte daaronder begrepen, en de verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld. Voor de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt op zijn verzoek de raad voor rechtsbijstand geïnformeerd. De overige verdachten worden in de gelegenheid gesteld zelf telefonisch contact met een raadsman te leggen. De vraag of een mededeling aan de raad voor rechtsbijstand voor het oproepen van een raadsman moet worden gedaan, moet worden beantwoord door de hulpofficier van justitie bij de

voorgeleiding. Deze dient daarbij eerst te differentiëren tussen kwetsbare verdachten, waaronder jeugdigen, en overige verdachten. Bij de overige verdachten moet verder worden onderscheiden tussen misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, de andere misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de overige strafbare feiten. Aangehouden verdachten van strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten wordt de gelegenheid gegeven om zelf in hun rechtsbijstand te voorzien. De politie behoeft in dat geval van de geuite wens om te worden bijgestaan door een raadsman evenwel geen mededeling te doen aan de raad voor rechtsbijstand. Deze verdachten komen in beginsel niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking. De verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, maar dat niet met gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is bedreigd, kunnen, nadat zij zijn geïnformeerd over hun recht op rechtsbijstand, desgevraagd verzoeken om een raadsman. Deze wordt dan na een melding van de politie via de piketvoorziening opgeroepen. Zij kunnen afstand doen van hun recht op rechtsbijstand in deze fase van het onderzoek. Op het doen van afstand van het recht op toegang tot een raadsman wordt in paragraaf 3.8 meer in detail ingegaan.

Nadat de raad voor rechtsbijstand de melding heeft ontvangen dat een raadsman moet worden aangewezen, zorgt hij voor zodanige aanwijzing. Daarbij wordt gekozen uit advocaten die daartoe bij de raad zijn ingeschreven.

De raadsman zal de verdachte op grond van het voorgestelde artikel 28c, eerste lid, Sv gedurende maximaal een half uur bijstaan voor de aanvang van het politieverhoor. In het over het voormalige conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen van de NVvR en in de adviezen van de NOvA is bepleit om in de wettelijke bepaling het noemen van deze termijn achterwege te laten. De NOvA is van oordeel dat het aan de raadsman moet worden overgelaten om te bepalen hoeveel tijd noodzakelijk is; de NVvR wil niet uitsluiten dat in complexe zaken meer tijd nodig zal zijn. De regering kiest ervoor de termijn te handhaven. Uit de praktijk van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, waaraan de termijn van een half uur is ontleend, blijkt niet dat deze termijn thans als bijzonder knellend wordt ervaren. Ook van de zijde van de politie wordt enige rekkelijkheid betracht. Dit bleek eveneens in het experiment raadsman bij politieverhoor. De richtlijn staat er niet aan in de weg om de duur van de consultatiebijstand aan een termijn te binden; zoals in paragraaf 3.4 uiteen is gezet, mogen praktische regelingen worden getroffen over onder meer de duur van de communicatie met de raadsman, zo lang deze regelingen de essentie en de daadwerkelijke uitoefening van het recht onverlet laten. Dat is hier het geval. Over en weer dient redelijk te worden gehandeld: wanneer de raadsman van oordeel is dat een half uur in een bijzonder geval te kort is, kan voor een verlenging van de termijn plaats worden ingeruimd wanneer het onderzoek daardoor niet wordt opgehouden.

Een ander kwestie die aandacht verdient, is hoe lang op de raadsman moet worden gewacht, alvorens met het verhoor kan worden begonnen. In de huidige Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor is opgenomen dat wanneer een raadsman is opgeroepen, maximaal twee uur op diens komst wordt gewacht. Het is wenselijk om met het oog op hanteerbaarheid en duidelijkheid van de voorgestelde regeling in de praktijk, uit te gaan – in artikel 28b, vierde lid, Sv – van een wachttijd van twee uur. Politie en OM onderschrijven opneming van deze wachttijd in de wet. Ook de NOvA vindt het zinvol om van een wachttijd van twee uur uit te gaan, maar beveelt aan om deze niet in de wet vast te leggen. De regering is van oordeel dat vastlegging in wet de duidelijkheid ten goede komt.

Over deze kwestie bestaat ook rechtspraak. Uit het in paragraaf 3.2 besproken post-Salduz-arrest van de Hoge Raad volgt, dat de aangehouden verdachte op grond van artikel 6 EVRM «binnen redelijke

grenzen» de gelegenheid moet worden geboden voorafgaand aan het verhoor een raadsman te consulteren. Het Hof Den Haag heeft in een tweetal arresten geoordeeld dat alleen in «bijzondere omstandigheden», waarbij het belang van de waarheidsvinding dient te prevaleren boven het consultatierecht, zonder voorafgaande consultatiebijstand met het verhoor kan worden begonnen, (zie ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4352, NJFS 2013/107 en ECLI:NL:GHDHA:2013:2905). In het eerste arrest wijst het hof erop dat de verdachte in de ontstane vertraging aanleiding zou kunnen vinden om alsnog in te stemmen met (de aanvang van) het verhoor, en daarmee dus afstand zou doen van zijn recht op rechtsbijstand, in elk geval tot aan het moment waarop de raadsman alsnog verschijnt. De voorgestelde regeling omtrent de wachttijd zal als volgt in zijn werk gaan. Wanneer de raadsman niet binnen twee uur ter plaatse kan zijn, kan deze contact zoeken met de hulpofficier van justitie, en om uitstel vragen. Waar aangewezen kan flexibel met de termijn worden omgegaan. Daarbij kan worden aangetekend dat de termijn gedurende welke de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kan worden opgehouden voor onderzoek, in het aanvullende wetsvoorstel van zes tot negen uur zal worden verlengd. Ook langs die weg wordt ruimte gemaakt voor de benodigde flexibiliteit. De hulpofficier zal het verhoor na ommekomst van de wachttijd van twee uur alleen zonder raadsman kunnen aanvangen wanneer de verdachte bereid is alsnog afstand te doen. Dit is in lijn met de twee hierboven genoemde arresten van het Hof Den Haag. Eveneens in lijn met die arresten kan, ook zonder dat de verdachte afstand doet, na twee uur zonder raadsman met het verhoor worden begonnen, wanneer is voldaan aan de uitzonderingsgronden van artikel 28e Sv, met name de grond dat sprake is van een dringende noodzaak om ter voorkoming van substantiële schade aan het onderzoek, met het verhoor te beginnen. Voor het kunnen maken van deze uitzondering is op grond van dat artikel voorafgaande toestemming van de officier van justitie vereist. Zoals de politie terecht in haar advies opmerkt, valt niet in te zien waarom de uitzonderingsgronden alsmede toestemming van de officier van justitie «niet ook zouden moeten gelden bij het besluit om na twee uur wachttijd met het verhoor te starten». Daarmee is gevolg gegeven aan het advies van politie en OM om, gelet op de ingrijpendheid van de beslissing om zonder raadsman met het verhoor te beginnen, en in lijn met de geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, toestemming van de officier van justitie als voorwaarde op te nemen. Deze toestemming (en toepasselijkheid van een uitzonderingsgrond) is uiteraard niet nodig als de verdachte (alsnog) afstand doet.
De advocatuur is zich ervan bewust dat tijdig verschijnen van groot belang is. In het protocol van de NOvA, dat in de volgende paragraaf nader aan de orde komt, is vermeld dat de raadsman die consultatiebijstand aan de zich op het politiebureau bevindende verdachte gaat verlenen, ervoor dient te zorgen dat deze niet onnodig lang op zijn bijstand hoeft te wachten. Op de raadsman rust een inspanningsplicht om (na de melding) zo snel mogelijk in beweging te komen, aldus het protocol.
De Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zal moeten worden aangepast aan de regels over consultatiebijstand die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Bijstand tijdens verhoren van de verdachte door opsporingsambtenaren («verhoorbijstand») (3.5.4)

Ter implementatie van de richtlijn is in het voorgestelde artikel 28d, eerste lid, Sv een algemeen recht op bijstand van een raadsman tijdens het politieverhoor opgenomen. Het voormalige conceptwetsvoorstel verplichtte alleen tot deze verhoorbijstand bij aangehouden verdachten van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf

van zes jaar of meer is gesteld. De algemene teneur van de over dat conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen was, dat geen heil werd gezien in het leggen van een dergelijke grens. Bovendien verplicht de richtlijn tot invoering van een algemeen recht op verhoorbijstand dat niet afhankelijk is van de ernst van het strafbare feit en evenmin van het al dan niet aangehouden zijn van de verdachte.

In het voorgestelde artikel 28d, eerste lid, Sv is opgenomen dat op verzoek van de verdachte de raadsman het verhoor kan bijwonen en daaraan kan deelnemen. Onder «deelnemen» wordt, zo kan in reactie op een vraag van de Rvdr worden opgemerkt, verstaan dat de raadsman binnen de grenzen van de hierna te bespreken regels over de inrichting van en orde tijdens het verhoor, onder meer opmerkingen kan maken, vragen kan stellen en om verduidelijking kan vragen. Bij aangehouden verdachten zal de verhoorbijstand meestal kunnen worden verleend door de raadsman die de verdachte consultatiebijstand gaf. Uitgangspunt is dat de raadsman en de verdachte bij gelegenheid van de consultatiebijstand overleggen over de noodzaak om ook bijstand tijdens het verhoor te verlenen.

In de formele consultatieronde die over het voormalige conceptwetsvoorstel is gehouden, werd door verschillende instanties in hun adviezen aandacht gevraagd voor de rol die de raadsman tijdens het verhoor vervult. Politie en OM drongen daarbij aan op regeling, bij algemene maatregel van bestuur, van de deelname van de raadsman aan het politieverhoor.

Over de rol van de raadsman bij het verhoor verschillen de meningen. De NOvA meent dat moet worden uitgegaan van een actieve rol van de raadsman tijdens het verhoor. De NOvA heeft deze rol uitgewerkt in een protocol over de raadsman tijdens het verhoor. Volgens het protocol, dat overigens het karakter heeft van een advies, neemt de raadsman plaats naast de verdachte en stelt zich, indien hij dat in het belang van zijn cliënt noodzakelijk acht, tijdens het verhoor actief op (ingrijpen bij dreiging van strijd met pressieverbod, advies, opmerkingen, verzoeken). De raadsman kan telkens wanneer hij dat nodig acht, een time out aanvragen. De raadsman respecteert dat de verhorende ambtenaar de leiding heeft over het verhoor en maakt geen onredelijk gebruik van zijn bevoegdheden. Verder ziet hij toe op de juiste inhoud van het proces-verbaal. Behalve een protocol is onder auspiciën van de NOvA een «Leidraad advocaat bij politieverhoor» opgesteld, die eveneens het karakter van een advies heeft, waarin meer in detail op de rol van de raadsman tijdens het verhoor wordt ingegaan. Protocol en leidraad zijn gepubliceerd (zie *Strafblad* 2013, blz. 35–46 en www.advocatenorde.nl). De politie bepleit daarentegen een terughoudende rol van de raadsman. Dit komt neer op een verbod van communicatie of contact tussen raadsman en verdachte; de raadsman moet tijdens het verhoor achter de verdachte plaatsnemen en mag niet aan de verhoortafel aanzitten.

Het is wenselijk om wat betreft de wijze waarop het politieverhoor verloopt, in specifieke regels te voorzien. Verhoorbijstand tijdens het politieverhoor is in de Nederlandse strafvordering een betrekkelijk nieuw fenomeen. Het is van belang een kader te scheppen waarbinnen de aan het verhoor deelnemende personen hun rol kunnen vervullen.

Wat betreft de wijze waarop het politieverhoor verloopt, is in het voorgestelde artikel 28d, eerste, tweede en derde lid, Sv in een aantal regels voorzien. Daarnaast kunnen op grond van het vierde lid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de inrichting van het verhoor. Op die regels wordt hieronder nader ingegaan.

Het onderbreken van het verhoor voor overleg met de raadsman

Het eerste lid (derde volzin) en het tweede lid van het voorgestelde artikel 28d Sv bevatten regels over het onderbreken van het verhoor voor overleg met de raadsman. Opneming van deze regels is wenselijk in

aanvulling op de algemene regel van artikel 28, tweede lid, Sv volgens welke de verdachte, telkens wanneer hij daar om verzoekt, zoveel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld zich met zijn raadsman in verbinding te stellen, welke algemene regel ook tijdens een verhoor van betekenis is.
Het eerste lid (derde volzin) heeft betrekking op onderbreking van een verhoor waaraan de raadsman deelneemt; het tweede lid op onderbreking van een verhoor waaraan geen raadsman deelneemt.
In het eerste lid (derde volzin) is bepaald dat de verhorende ambtenaar een verzoek van de verdachte tot onderbreking van het verhoor voor overleg met zijn raadsman kan afwijzen indien door herhaalde verzoeken de orde of de voortgang van het verhoor worden verstoord. Hieruit volgt dat de verdachte die daar om verzoekt, ten minste eenmaal in de gelegenheid wordt gesteld om met onderbreking van het verhoor met zijn raadsman te overleggen. Meer dan eenmaal onderbreken zal alleen worden toegestaan wanneer de orde of voortgang van het verhoor daardoor niet worden verstoord.
Daarnaast is in het tweede lid voorzien in een regeling over het contact met een raadsman in gevallen waarin het verhoor buiten aanwezigheid van een raadsman plaatsvindt. Daarmee wordt voortgebouwd op de bestaande situatie. Uit het geldende artikel 28, tweede lid, Sv vloeit, zoals gezegd, voort dat de verdachte het recht heeft om telkens als hij dit verzoekt, zo veel mogelijk in de gelegenheid te worden gesteld om zich in verbinding te stellen met zijn raadsman. In het verleden is in de rechtspraktijk hiervan niet veel gebruik gemaakt. Het heeft meer betekenis gekregen doordat verdachten, nadat zij tijdens de voorafgaande consultatie door hun raadsman op deze mogelijkheid zijn gewezen, zich hierop uitdrukkelijk kunnen beroepen. Een dergelijk verzoek zal in het procesverbaal moeten worden opgenomen en bij weigering zal een reden moeten worden opgenomen. Het verzoek zal binnen redelijke grenzen (ook in de vorm van telefonisch overleg als de raadsman niet (meer) aanwezig is) kunnen worden toegestaan, tenzij door herhaalde verzoeken de voortgang van en de orde tijdens het verhoor zouden worden verstoord. De beslissing en de gronden waarop deze berust moeten in het proces-verbaal van verhoor worden vermeld. De beslissing geldt voor de duur van het desbetreffende verhoor; deze kan bij vervolgverhoren opnieuw worden genomen.
Met het eerste en tweede lid worden de door de richtlijn getrokken grenzen gerespecteerd. Met betrekking tot het recht van de verdachte om vertrouwelijk met de raadsman te kunnen communiceren, kunnen, zoals in paragraaf 3.4 aan de orde kwam, praktische regelingen worden getroffen die de daadwerkelijke uitoefening en essentie van dat recht onverlet moeten laten. Dat is hier het geval.

Inrichting van en orde tijdens het verhoor: algemene maatregel van bestuur

In het vierde lid van het voorgestelde artikel 28d Sv is, in lijn met de adviezen van OM en politie, voorzien in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de inrichting van en orde tijdens het verhoor. Het is wenselijk om op dit punt niet te volstaan met de algemene regeling van artikel 124 Sv die inhoudt dat de ambtenaar die de leiding heeft over een ambtsverrichting, zoals hier het verhoor, personen die de orde verstoren kan bevelen te vertrekken (zie paragraaf 3.5.2). Ook de NOvA meent dat het goed is dat de gang van zaken bij het verhoor enigszins wordt gereguleerd.
Met inachtneming van de door de richtlijn gestelde grenzen, indachtig de consultatieadviezen, en na overleg met de betrokken partijen, is een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur opgesteld, die als bijlage (bijlage II) bij deze memorie is gevoegd. Een eerdere versie van dit ontwerpbesluit is voor formele consultatie voorgelegd aan de in

paragraaf 1.3 genoemde instanties. Hun adviezen zijn in het ontwerpbesluit en in het daarbij gevoegde ontwerp van een nota van toelichting, verwerkt. Voor een overzicht van de uitgangspunten die in dit ontwerpbesluit worden gehanteerd, wordt verwezen naar die nota van toelichting. In hoofdlijn houden deze uitgangspunten het volgende in. Het ontwerpbesluit betreft gevallen waarin verhoorbijstand door een raadsman wordt verleend. Het bevat geen regels over de wijze waarop de raadsman rechtsbijstand verleent; dat is aan de raadsman zelf en daarvoor is ook geen wettelijke grondslag aanwezig. Wel worden enkele algemene regels voorzien die betrekking hebben op de inrichting van en de orde tijdens het verhoor. Die regels kunnen onder omstandigheden een zekere begrenzing van de wijze waarop rechtsbijstand wordt verleend, meebrengen. Het gaat echter om begrenzingen die worden gerechtvaardigd door het belang van een ordelijk verloop van het verhoor, en die, in lijn met de richtlijn op dit punt, aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor geen afbreuk doen.
Uitgangspunt is dat de verhorende ambtenaar de leiding heeft over het verhoor. Dat uitgangspunt wordt ook in het protocol van de NOvA onderschreven. Wat betreft de inrichting van het verhoor is bepaald dat de raadsman in de verhoorruimte zoveel mogelijk naast de verdachte zit en dat de verhorende ambtenaar zoveel mogelijk tegenover hen zit. Daarmee is dit ontwerpbesluit aanzienlijk minder restrictief dan het protocol dat bij het experiment raadsman bij politieverhoor werd gehanteerd.
De verdachte moet zelf de hem gestelde vragen beantwoorden; de raadsman is in beginsel niet bevoegd om de vragen die door de verhorende ambtenaar aan de verdachte worden gesteld, namens deze te beantwoorden. Zie daarover nader in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.
De raadsman kan alleen voor aanvang en na afloop van het verhoor de opmerkingen maken en de vragen stellen die hem dienstig voorkomen. De raadsman richt zijn opmerkingen en verzoeken tot de verhorende ambtenaar. Gedurende het verhoor is hij slechts bevoegd de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam te maken dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt, of dat de verhorende ambtenaar het pressieverbod overtreedt, of dat de toestand waarin de verdachte verkeert een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert.
De raadsman mag niet buiten de hem in het ontwerpbesluit gegeven bevoegdheden treden, mag van deze bevoegdheden geen onredelijk gebruik maken, en verstoort de orde niet. Wanneer hij zich daar niet aan houdt, kan hem, na een waarschuwing, door de hulpofficier van justitie de verdere deelname aan het verhoor worden ontzegd. Zoals in paragraaf 3.7 uitgebreider is aangegeven, staat de richtlijn niet aan deze ordemaatregel in de weg. De richtlijn bepaalt dat de raadsman overeenkomstig procedures in het nationale recht aan het verhoor deelneemt, en dat deze procedures de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet moeten laten. Dat laatste is bij deze ordemaatregel het geval: het ontwerpbesluit maakt daadwerkelijke uitoefening van het recht op rechtsbijstand gedurende het verhoor immers binnen de grenzen van het redelijke mogelijk.
Met deze regels in het ontwerpbesluit is een evenwicht nagestreefd tussen de posities die door de verschillende adviesorganen, met name de NOvA en de politie, zijn ingenomen.

Het verhoor van niet-aangehouden verdachten (ontbiedingen)

Het voorgaande heeft voornamelijk betrekking op verhoorbijstand aan aangehouden verdachten. Op grond van het voorgestelde artikel 28d, eerste lid, Sv geldt het recht op verhoorbijstand ook de verdachte die zich in vrijheid bevindt, en wordt uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen om te worden verhoord. Op grond van artikel 27c Sv wordt

ook de verdachte die zich in vrijheid bevindt, voorafgaand aan het verhoor medegedeeld dat hij recht heeft op bijstand van een raadsman. Hij kan desgewenst een raadsman meenemen naar het verhoor.
Opmerking verdient dat bij aangehouden verdachten uit het karakter van het dwangmiddel ophouden voor onderzoek of inverzekeringstelling voortvloeit dat zij hebben te dulden dat hun vragen worden gesteld. Toekenning van een recht op verhoorbijstand verandert dit karakter van dwangmiddel niet. Voor de verdachte die niet wordt aangehouden, maar uitgenodigd om vrijwillig op de plaats van verhoor te verschijnen om te worden verhoord, ligt de situatie in zoverre anders, dat deze bevoegd is om, tenzij hij alsnog wordt aangehouden, het verhoor te verlaten.
Ten slotte verdient vermelding dat de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zal moeten worden aangepast aan de regels over verhoorbijstand die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Toekomstige ontwikkeling: Consultatiebijstand en verhoorbijstand per videoconferentie (3.5.5)

Binnen onder andere de NOvA vindt gedachtevorming plaats over toekomstige mogelijkheden van consultatiebijstand en verhoorbijstand per videoconferentie. Een toekomstige ontwikkeling van consultatiebijstand per videoverbinding of zelfs verhoorbijstand per videoconferentie in zaken die zich daarvoor lenen, kan positief worden gewaardeerd indien en voor zover een dergelijke werkwijze organisatorisch en financieel haalbaar is. De richtlijn staat consultatiebijstand per videoverbinding of telefoon onder voorwaarden toe. In verband met het in artikel 3, derde lid, onder a, van de richtlijn opgenomen recht van de verdachte om met zijn raadsman, ook voorafgaand aan een verhoor, te communiceren, is overweging 23 van de preambule van de richtlijn van belang. Daarin is aangegeven dat de praktische regelingen die lidstaten met betrekking tot de communicatie tussen verdachte en raadsman kunnen treffen, het gebruik van videoconferenties en andere communicatietechnologie kunnen omvatten, onder de voorwaarde dat dit de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op die communicatie onverlet laat. Tegelijk volgt uit artikel 3, derde lid, van de richtlijn dat de verdachte het recht heeft om, ook voorafgaand aan een verhoor, zijn raadsman onder vier ogen te ontmoeten. In de daarop betrekking hebbende overweging in de preambule van de richtlijn (nr. 22) is niet, zoals bij de overweging betreffende communicatie, aangegeven dat deze ontmoeting ook via een videoconferentie zou kunnen plaatsvinden. Een en ander betekent dat consultatiebijstand via een videoverbinding door de richtlijn uitdrukkelijk mogelijk wordt gemaakt, zij het, dat als de verdachte verzoekt om een aan het verhoor voorafgaande ontmoeting met een fysiek aanwezige raadsman, hem dit recht niet zal kunnen worden ontzegd.
Wat betreft consultatiebijstand sluit het voorgestelde artikel 28c Sv niet uit dat het onderhoud met de raadsman ook via een videoverbinding (of telefonisch) zou kunnen plaatsvinden, wanneer dit tot de mogelijkheden behoort. Het wetsvoorstel laat dus ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op dit punt. Ook wat betreft verhoorbijstand sluit het voorgestelde artikel 28d Sv niet uit dat het bijwonen van het verhoor door de raadsman en zijn deelname daaraan via een videoconferentie plaatsvindt, wanneer een adequate mogelijkheid daartoe beschikbaar komt. Dit zou ook een uitkomst kunnen bieden bij verdachte militairen die in een missiegebied worden verhoord. In dit verband is van belang dat in artikel 131a Sv een basis is geschapen voor een verhoor per videoconferentie, waarbij een directe beeld- en geluidverbinding tot stand wordt gebracht «tussen de betrokken personen», waaronder ook de raadsman kan worden begrepen. Uit dit artikel vloeit voort dat bij een verhoor (ook) de deelname van de raadsman daaraan door middel van een videoconferentie kan plaatsvinden. Wel worden op grond van het genoemde artikel bij algemene

maatregel van bestuur gevallen bepaald waarin het verhoor niet per videoconferentie kan plaatsvinden. In het Besluit videoconferentie is opgenomen dat een videoconferentie bijvoorbeeld niet wordt toegepast ten aanzien van de verdachte van een zedenmisdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de verdachte van een strafbaar feit waarbij een dodelijk slachtoffer is gevallen. Ook wordt een uitzondering gemaakt voor personen met een zodanige auditieve of visuele handicap, waardoor redelijkerwijs kan worden verondersteld dat videoconferentie afbreuk doet aan zijn inbreng of positie in het strafproces. Deze stand van zaken sluit aan bij de bestaande regelingen met betrekking tot kwetsbare verdachten.

Het recht op rechtsbijstand bij bepaalde onderzoekshandelingen (3.6)

Inleiding (3.6.1)

Op grond van artikel 3, derde lid, onder c, van de richtlijn heeft de verdachte het recht om zijn raadsman een drietal onderzoekshandelingen te laten bijwonen, voor zover deze onderzoekshandelingen in het nationale recht zijn voorzien, en de verdachte deze moet of mag bijwonen. Het betreft meervoudige confrontaties («identity parades»), confrontaties («confrontations») en reconstructies van de plaats delict («reconstructions of the scene of a crime»). In overweging 26 van de preambule van de richtlijn wordt uiteen gezet wat onder deze onderzoekshandelingen wordt verstaan. Bij een meervoudige confrontatie gaat het om een opstelling waarin de verdachte samen met andere personen figureert met als doel de identificatie door het slachtoffer of getuigen. Bij een confrontatie worden de verdachte en een of meer getuigen of slachtoffers samengebracht in geval er tussen hen op belangrijke punten verschil van mening bestaat. Bij een reconstructie van de plaats delict gaat het om een reconstructie waarbij de verdachte aanwezig is en die als doel heeft de manier waarop en de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is begaan beter te begrijpen, en om daarover specifieke vragen aan de verdachte te kunnen stellen. Blijkens deze in de preambule gegeven omschrijving gaat het bij de drie onderzoekshandelingen steeds om handelingen waarbij de aanwezigheid van de verdachte benodigd is. De passage in artikel 3, derde lid, onder c, van de richtlijn volgens welke het ook kan gaan om onderzoekshandelingen waarbij de aanwezigheid van de verdachte is «toegestaan», ontbeert in het licht van deze omschrijving zelfstandige betekenis, voor zover daarmee zou zijn bedoeld dat van deze onderzoekshandelingen ook sprake kan zijn wanneer de verdachte daaraan niet deelneemt, hoewel hem dat wel zou zijn toegestaan. Dat rechtsbijstand alleen is voorgeschreven bij gelegenheid van bepaalde onderzoekshandelingen waaraan de verdachte deelneemt, heeft als achtergrond dat deze onderzoekshandelingen, net zoals een verhoor van de verdachte, rechtstreeks op de verdachte zelf betrekking hebben. Zijn opstelling daarbij kan gevolgen hebben voor het bewijs.
Verder is van belang dat overweging 26 van de preambule van de richtlijn vermeldt dat lidstaten praktische regelingen mogen treffen wat betreft de aanwezigheid van de raadsman gedurende de onderzoekshandelingen, onder de voorwaarde dat deze regelingen geen afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van de rechten van de verdachte.

De eerste onderzoekshandeling: de meervoudige confrontatie (3.6.2)

De meervoudige confrontatie, in de wandelgangen ook wel aangeduid als Oslo-confrontatie of line-up, is een maatregel die op grond van het Wetboek van Strafvordering in het belang van het onderzoek kan worden bevolen tegen een verdachte wiens vrijheid is benomen (zie de

artikelen 61a, eerste lid, 62, tweede lid, en 76 Sv). De meervoudige confrontatie is geregeld in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek. Zij is in artikel 1 van het besluit gedefinieerd als een confrontatie waarbij de verdachte en minimaal vijf andere personen die uiterlijk gelijkenis vertonen met de verdachte, worden getoond. In artikel 9 van het besluit is bepaald dat, naast de officier van justitie, ook de raadsman van de verdachte in de gelegenheid wordt gesteld om voorafgaand aan de meervoudige confrontatie opmerkingen te maken omtrent de te tonen selectie, zonder dat de confrontatie daardoor mag worden opgehouden. De regeling biedt noch voor de officier van justitie noch voor de raadsman de mogelijkheid om aanwezig te zijn bij de confrontatie. De reden is dat de aanwezigheid van de officier van justitie en de raadsman bij de confrontatie de getuige te veel zou kunnen afleiden en kunnen beïnvloeden. Het in de richtlijn omschreven recht om de raadsman een meervoudige confrontatie te laten «bijwonen» («attend»), moet in het licht van het doel van de richtlijn zo worden begrepen, dat de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om de uitvoering van de meervoudige confrontatie (op afstand) te kunnen volgen. Daadwerkelijk bijwonen van een meervoudige confrontatie zou in strijd zijn met een van de meest elementaire regels daarvoor, te weten dat de getuige gedurende de confrontatie uitsluitend wordt omgeven door personen die niet weten wie van de getoonde personen als verdachte is aangemerkt. Bovendien zou het ook niet in belang van de verdediging zijn wanneer de getuige door onbewuste non-verbale reacties van de raadsman een indruk krijgt welke persoon in de line-up zijn cliënt is. De verplichting van artikel 9 van het besluit heeft alleen betrekking op het voorafgaand aan de confrontatie maken van opmerkingen over de selectie. Ter uitvoering van het hier besproken onderdeel van de richtlijn zal dat artikel aldus worden gewijzigd dat de raadsman ook in de gelegenheid wordt gesteld om de uitvoering van de meervoudige confrontatie te volgen. Verwezen wordt naar het ontwerpbesluit dat als bijlage bij deze memorie is gevoegd.
De richtlijn laat ruimte voor de voorwaarde dat de raadsman «zonder dat het onderzoek daardoor mag worden opgehouden» in de gelegenheid wordt gesteld opmerkingen bij de selectie te maken en de meervoudige confrontatie te volgen. Uit overweging 26 van de preambule van de richtlijn volgt dat lidstaten praktische regelingen mogen treffen met betrekking tot de aanwezigheid van de raadsman bij onderzoekshandelingen. De voorwaarde zal richtlijnconform moeten worden uitgelegd, hetgeen inhoudt dat aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht geen afbreuk mag worden gedaan. Zoals de politie aangeeft, kan in beginsel worden volstaan met het uitnodigen van de raadsman voor een geplande confrontatie. Uiteraard dient die planning, zoals de politie aangeeft, redelijk te zijn en de raadsman in staat te stellen tijdig te verschijnen. Op dit punt zal over en weer redelijk moeten worden gehandeld. Wanneer het onderzoeksbelang slechts een beperkte mate van uitstel gedoogt, en de raadsman verhinderd is, zal deze een vervanger kunnen sturen.

De tweede onderzoekshandeling: de confrontatie (3.6.3)

Het gaat bij deze onderzoekshandeling blijkens de omschrijving in overweging 26 van de preambule van de richtlijn om het samenbrengen van de verdachte en een of meer getuigen of slachtoffers in geval er tussen hen op belangrijke punten verschil van mening bestaat. Deze onderzoekshandeling komt niet als zodanig in het wetboek of in lagere regelgeving voor. Denkbaar is dat de verdachte met een of meer getuigen samengebracht wordt bij gelegenheid van de schouw. In dat geval is de verdachte op grond van de geldende bepalingen reeds bevoegd zich door een raadsman te laten bijstaan (zie over de schouw nader bij de hieronder te behandelen, derde onderzoekshandeling).

Voorts is denkbaar dat dit onderdeel van de richtlijn van betekenis kan zijn bij een getuigenverhoor waarbij ook de verdachte aanwezig is. In het voorbereidend onderzoek worden getuigen normaal gesproken buiten aanwezigheid van de verdachte gehoord, waarna de verdachte in voorkomende gevallen tijdens zijn eigen verhoor vervolgens wordt geconfronteerd met datgene wat een getuige eerder buiten zijn aanwezigheid heeft verklaard. Die gevallen betreffen dus geen confrontatie in de zin van de richtlijn. Tijdens het onderzoek op de terechtzitting komt het wel geregeld voor dat een getuige in aanwezigheid van de verdachte wordt gehoord, waarna de verdachte door de rechter in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren op hetgeen door de getuige naar voren is gebracht. Voor zover dit al kan worden gezien als een confrontatie in de betekenis van de richtlijn, voldoen de geldende bepalingen op dit punt reeds aan de richtlijn; de verdachte is vanzelfsprekend bevoegd zich ook op de terechtzitting door een raadsman te laten bijstaan (artikel 28, eerste lid, Sv), waaronder begrepen in de gevallen waarin aldaar een getuige wordt gehoord met wie de verdachte op belangrijke punten van mening verschilt. Hetzelfde geldt voor zover onder de in artikel 297, eerste lid, Sv omschreven bevoegdheid van de rechter om op de terechtzitting «getuigen tegenover elkaar stellen» ook het tegenover elkaar stellen van een of meer getuigen en de verdachte zou kunnen worden begrepen. Verder zou in dit verband kunnen worden gedacht aan de enkelvoudige confrontatie als maatregel die in het belang van het onderzoek tegen de van zijn vrijheid beroofde verdachte kan worden bevolen. De enkelvoudige confrontatie is geregeld in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek. Zij is in artikel 1 van het besluit gedefinieerd als een onderzoek waarbij het uiterlijk van een verdachte door een getuige wordt geobserveerd om vast te stellen of de verdachte door deze persoon wordt herkend als betrokkene bij een strafbaar feit. Dit onderzoek is weliswaar een confrontatie in de zin van het besluit, maar de vraag is of dit ook een confrontatie is in de zin van de richtlijn. Een confrontatie in de zin van de richtlijn is een samenbrengen van verdachte en getuigen in geval tussen hen op belangrijke punten verschil van inzicht bestaat. Maar bij een enkelvoudige confrontatie ontstaat dat verschil van inzicht pas in gevallen waarin de getuige de verdachte herkent en de verdachte betrokkenheid ontkent. Aan de andere kant wordt een meervoudige confrontatie wel onder de richtlijn begrepen. Een redelijke uitleg van dit onderdeel van de richtlijn lijkt mee te moeten brengen dat ook de enkelvoudige confrontatie, zoals gedefinieerd in het genoemde besluit, onder de reikwijdte van de richtlijn valt. Om deze reden zal in het besluit worden bepaald dat de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om ook een enkelvoudige confrontatie te volgen. Wat hierover in paragraaf 3.6.2 is gezegd met betrekking tot de meervoudige confrontatie is hier van overeenkomstige toepassing.

De derde onderzoekshandeling: de reconstructie van de plaats delict (3.6.4)

Zoals hierboven is aangegeven, gaat het hierbij om een reconstructie waarbij de verdachte aanwezig is en die als doel heeft de manier waarop en de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is begaan beter te begrijpen, en om daarover specifieke vragen aan de verdachte te kunnen stellen. Deze onderzoekshandeling is niet als zodanig in het wetboek benoemd. Denkbaar is dat een dergelijke reconstructie, waarbij de verdachte aanwezig is, plaatsvindt bij gelegenheid van de wel in het wetboek geregelde een schouw (zie de artikelen 151, 192, 193 en 318 Sv). De geldende bepalingen betreffende de schouw voldoen reeds aan dit onderdeel van de richtlijn. In het voorbereidend onderzoek worden de verdachte en diens raadsman van een voorgenomen schouw tijdig schriftelijk in kennis gesteld, en worden zij toegelaten de schouw geheel

of gedeeltelijk bij te wonen, een en ander voor zover het belang van het onderzoek zulks niet verbiedt. En wanneer een schouw in het eindonderzoek plaatsvindt door tijdelijke verplaatsing van de terechtzitting, is de bij de schouw aanwezige verdachte bevoegd zich op dezelfde wijze door zijn raadsman te doen bijstaan als het geval is bij een terechtzitting die plaatsvindt in het gerechtsgebouw.
De bestaande wettelijke voorwaarde dat het belang van het onderzoek bijwoning van de in het voorbereidend onderzoek gehouden schouw door de verdachte en zijn raadsman niet verbiedt, is, zo moet overigens worden benadrukt, geen uitzondering op het in de richtlijn omschreven recht om de raadsman de desbetreffende onderzoekshandeling te laten bijwonen. Van een onderzoekshandeling als bedoeld in de richtlijn is, naar hierboven is aangegeven, pas sprake als de verdachte eraan deelneemt. In dat geval heeft hij recht op bijstand van een raadsman. Hij heeft dat recht op grond van de richtlijn niet bij onderzoekshandelingen waaraan hij niet ook zelf deelneemt. Dergelijke handelingen zijn namelijk geen onderzoekshandelingen in de zin van de richtlijn. Met andere woorden: wanneer het belang van het onderzoek verbiedt dat de verdachte een schouw bijwoont, is deze schouw per definitie geen onderzoekshandeling in de zin van de richtlijn. In dit verband kan nog worden aangestipt dat de ook bij de schouw mogelijke ordemaatregelen als bedoeld in artikel 124 Sv ook de raadsman zouden kunnen treffen in het theoretische geval waarin deze de orde zou verstoren. Er zijn geen gevallen bekend waarin deze ordemaatregelen tijdens een schouw ooit op een raadsman zijn toegepast. De richtlijn laat voor de besproken ordemaatregelen overigens ruimte; in overweging 26 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat lidstaten praktische regelingen mogen treffen met betrekking tot de aanwezigheid van de raadsman bij onderzoekshandelingen, onder de voorwaarde dat deze geen afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van de verdedigingsrechten.

Tijdelijke afwijkbevoegdheid van het recht op toegang tot een raadsman; algemene voorwaarden daarvoor (3.7)

Relevante bepalingen van de richtlijn (3.7.1)

Artikel 3, zesde lid, van de richtlijn houdt de mogelijkheid in dat om een tweetal dwingende redenen in het voorbereidend onderzoek tijdelijk van het recht op toegang tot een raadsman wordt afgeweken: hetzij wanneer er een dringende noodzaak bestaat om ernstige negatieve gevolgen voor leven, vrijheid of fysieke integriteit van een persoon te voorkomen, hetzij onmiddellijk optreden noodzakelijk is om te voorkomen dat substantiële schade aan de strafprocedure zou worden toegebracht. In dergelijke gevallen kan de verdachte, zoals volgt uit de overwegingen 31 en 32 van de preambule van de richtlijn, worden verhoord zonder dat een raadsman aanwezig is. Hem moet vanzelfsprekend wel worden medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is. Het doel van het verhoor moet volgens de bedoelde overwegingen in dergelijke gevallen beperkt zijn tot het verkrijgen van informatie die benodigd is om ernstige negatieve gevolgen voor leven, vrijheid of fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of om substantiële schade aan de strafprocedure te voorkomen.
Met deze bepalingen uit de richtlijn wordt aansluiting gezocht bij het Salduz-arrest van het EHRM (zie paragraaf 3.2), zij het dat het EHRM de dwingende redenen («compelling reasons») op grond waarvan van het recht op toegang tot een raadsman kan worden afgeweken, niet nader heeft gespecificeerd.
Artikel 8, eerste en tweede lid, van de richtlijn formuleert algemene voorwaarden voor de toepassing van de tijdelijke afwijkbevoegdheid. De afwijkbevoegdheid moet een strikt beperkte geldigheidsduur hebben, uitoefening van deze bevoegdheid kan niet uitsluitend worden gebaseerd

op de soort of ernst van het strafbaar feit, en die uitoefening mag geen afbreuk doen aan het «globale eerlijke verloop» van de procedure (in de Engelse taalversie: «overall fairness of the proceedings») (eerste lid). Met dat laatste is gedoeld op rechtspraak van het EHRM waaruit blijkt dat het hof bij een op artikel 6 EVRM gebaseerde klacht beoordeelt of «the procedure as a whole» eerlijk was. Afwijking van het recht op toegang tot een raadsman als voorzien in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn mag alleen worden toegestaan op grond van een gemotiveerde beslissing van een «rechterlijke autoriteit» (in de Engelse taalversie: «judicial authority») – voor toepassing in Nederland zijn dat een rechter of officier van justitie – dan wel op grond van een beslissing van een andere autoriteit, onder de voorwaarde dat de beslissing kan worden onderworpen aan een toetsing door een rechterlijke autoriteit (tweede lid). In overweging 38 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat wanneer een tijdelijke afwijking is toegestaan door «een rechterlijke autoriteit die geen rechter of rechtbank is» (in Nederland is dat de officier van justitie), deze beslissing in ieder geval tijdens het onderzoek op de terechtzitting door een rechtbank zou moeten kunnen worden beoordeeld.
De mogelijkheid van een tijdelijke afwijking, die aan strenge voorwaarden is gebonden, moet worden onderscheiden van de door de richtlijn toegestane praktische regelingen die met betrekking tot de uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman kunnen worden getroffen en die de daadwerkelijke uitoefening en essentie van dat recht onverlet moeten laten. In de preambule bij de richtlijn is bij verschillende onderdelen van het recht op toegang tot een raadsman, los van de ook in de richtlijn voorziene mogelijkheid van een tijdelijke afwijking van het recht in het voorbereidend onderzoek, aangegeven dat dit recht door praktische regelingen mag worden gereguleerd. Deze praktische regelingen kunnen een zekere beperking met zich brengen. De omstandigheid dat toegang tot een raadsman voor verdachten die vastzitten, op grond van een praktische regeling niet mogelijk is tijdens de nachtelijke uren, is bijvoorbeeld geen «afwijking» van dat recht in de zin van de richtlijn. Hetzelfde geldt voor praktische regelingen volgens welke alleen gedurende een redelijke termijn op de beschikbaarheid van de raadsman wordt gewacht, en voor praktische regelingen die erop neerkomen dat een raadsman die tijdens het verhoor de orde verstoort, de verdere deelname aan dat verhoor kan worden ontzegd. In deze gevallen is daadwerkelijke uitoefening van het recht op rechtsbijstand immers binnen de grenzen van het redelijke mogelijk. In dit verband kan erop worden gewezen dat ook de Hoge Raad in het post-Salduz-arrest bij zijn uitleg van de rechtspraak van het EHRM een dergelijk onderscheid aanlegt waar hij overweegt dat, behalve wanneer er dwingende redenen zijn om het recht op toegang tot een raadsman te beperken, de verdachte «binnen de grenzen van het redelijke» de gelegenheid moeten worden geboden dat recht te verwezenlijken (zie paragraaf 3.2).
Een redelijke uitleg van de richtlijn brengt mee dat van een afwijking van het recht op toegang tot een raadsman in de zin van de richtlijn geen sprake is wanneer dat recht als gevolg van praktische regelingen binnen de grenzen van het redelijke een zekere beperking kan ondergaan.
Een andersluidende uitleg zou tot onaanvaardbare resultaten leiden. Een ernstige verstoring door de raadsman van de orde van een verhoor of onderzoekshandeling of het niet verschijnen van de raadsman op een binnen redelijke grenzen vastgesteld en voor hem kenbaar aanvangsmoment van verhoor of onderzoekshandeling vormen volgens de bepalingen van de richtlijn immers geen zelfstandige gronden voor een «afwijking» van het recht op rechtsbijstand. En als iedere binnen redelijke grenzen blijvende beperking van het recht als een «afwijking» van dat recht in de zin van de richtlijn zou worden getypeerd, zou die beperking tijdens het onderzoek op de terechtzitting, behoudens wanneer de verdachte afstand doet van zijn recht, in het geheel niet mogelijk zijn, nu

de richtlijn afwijkingen alleen tijdens het voorbereidend onderzoek toestaat. Dit zou in feite betekenen dat een verhoor of onderzoekshandeling in de fase van het eindonderzoek onder geen enkele omstandigheid zonder raadsman doorgang zou kunnen vinden, zo lang de verdachte van zijn recht geen afstand doet.

De geldende Nederlandse wet- en regelgeving en de voorgestelde implementatie (3.7.2)

Het is wenselijk om met betrekking tot het verhoor door de politie van een aangehouden verdachte in de mogelijkheid van een afwijking als bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn te voorzien. Het kan dringend noodzakelijk zijn dat zonder uitstel met het verhoor van de verdachte wordt begonnen en/of zonder dat dit wordt onderbroken door een op een later moment alsnog arriverende raadsman. Te denken valt aan gevallen waarin het verhoor van de verdachte geen uitstel kan dulden, bijvoorbeeld als het gaat om informatie die een einde kan maken aan het voortduren van een ernstig misdrijf waarbij de lichamelijke integriteit van personen in het geding is (beëindiging van een gijzeling of ontvoering) of die het intreden van zeer ernstige gevolgen kan voorkomen (het voorkomen van aanslagen, ontploffingen of grootschalige besmetting). In het voorgestelde artikel 28e Sv is hiervoor een voorziening opgenomen, die inhoudt dat de hulpofficier van justitie op de in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn bedoelde gronden kan beslissen dat de komst van de raadsman niet wordt afgewacht en/of dat de verdachte consultatiebijstand dan wel verhoorbijstand wordt geweigerd. Gezien de ingrijpendheid van deze beslissing wordt, in lijn met het advies van de Rvdr over het voormalige conceptwetsvoorstel op dit punt, voorgesteld te bepalen dat de hulpofficier van justitie daarvoor de voorafgaande toestemming van de officier van justitie behoeft. Dat het moet gaan om een tijdelijke afwijking met een strikt beperkte geldigheidsduur is in de voorgestelde bepalingen tot uitdrukking gebracht in de woorden «voor zover en voor zolang als». Voor een verdere toelichting op de bepaling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

In de meeste adviezen die over het voormalige conceptwetsvoorstel zijn uitgebracht werd verzocht om verduidelijking van het aanvankelijk gekozen criterium «in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk». Ter implementatie van de richtlijn, die alleen een tweetal nauw omschreven uitzonderingen toelaat, is het aanvankelijk gekozen criterium in het voorgestelde artikel 28e Sv geconcretiseerd. Het kan volgens het nu in het wetsvoorstel uitgeschreven criterium uitsluitend gaan om gevallen waarin er een dringende noodzaak bestaat om ernstige negatieve gevolgen voor leven, vrijheid of fysieke integriteit van een persoon te voorkomen, dan wel om te voorkomen dat aanzienlijke schade aan de strafprocedure wordt toegebracht. Alleen in deze gevallen kan het noodzakelijk zijn om meteen, zonder op de komst van de raadsman te wachten, met het verhoor aan te vangen of om hem de toegang tot het verhoor te weigeren. Een verdere concretisering dan hierboven weergegeven, is in zijn algemeenheid niet goed te geven. De verwachting is dat van de hier besproken bevoegdheid in de praktijk in een zeer gering aantal gevallen gebruik zal behoeven te worden gemaakt.

Wanneer in gevallen waarin vanwege een dringende noodzaak daartoe zonder uitstel met het verhoor van de verdachte wordt begonnen, zal in de praktijk moeten worden bezien wat er gebeurt, als de raadsman gedurende het verhoor op de verhoorlocatie arriveert. Strikt genomen zou het verhoor dan moeten worden onderbroken voor het verlenen van consultatiebijstand. Daartegenover staat dat dezelfde redenen die rechtvaardigen dat direct met het verhoor moet worden begonnen, ook ertoe kunnen noodzaken dat het verhoor niet tussentijds wordt onderbroken door het verlenen van rechtsbijstand door een alsnog gearriveerde

raadsman. In het geval waarin de redenen die het zonder uitstel beginnen met het verhoor rechtvaardigen, geen beletsel vormen om het – om die redenen – reeds aangevangen verhoor te onderbreken, moet de raadsman tot het verhoor worden toegelaten.
Aandacht verdient in dit verband de bijzondere beperking op het vrije verkeer tussen de raadsman en de aangehouden verdachte als voorzien in artikel 50, tweede lid, Sv. Deze kwam in paragraaf 3.4 al aan de orde. Doordat het wettelijke moment waarop de aangehouden verdachte met een raadsman in contact komt door dit wetsvoorstel wordt vervroegd van de inverzekeringstelling naar het ophouden voor onderzoek, is ook artikel 50 Sv op een eerder moment van toepassing. Ook een bijzondere beperking van het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte op de in artikel 50, tweede lid, Sv genoemde gronden komt daardoor eerder voor toepassing in aanmerking. Deze gronden, die een tijdelijke ontzegging van de toegang van de raadsman tot de aangehouden verdachte mogelijk maken, betreffen gevallen waarin uit bepaalde omstandigheden een ernstig vermoeden voortvloeit dat het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte hetzij zal strekken om de verdachte bekend te maken met een omstandigheid waarvan hij in het belang van het onderzoek tijdelijk onkundig moet blijven, hetzij wordt misbruikt voor pogingen om de opsporing van de waarheid te belemmeren. Deze ontzegging van de toegang kan – en daar gaat het hier om – eveneens het verhoor van de verdachte betreffen. In paragraaf 3.4 zijn voorbeelden gegeven van deze gronden voor een bijzondere beperking. Zoals in die paragraaf uiteen is gezet, wordt in het geval van een dergelijke bijzondere beperking steeds een andere raadsman toegevoegd. Van een afwijking van het recht op toegang tot een raadsman in de zin van de richtlijn is daarom geen sprake. De verdachte wordt immers hoe dan ook door een raadsman bijgestaan, ook bij het politieverhoor. Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven, wordt in de praktijk slechts sporadisch een bijzondere beperking opgelegd.

Afstand van recht (3.8)

De inhoud van de richtlijn (3.8.1)

Artikel 9 van de richtlijn betreft het afstand doen van het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures en overleveringsprocedures. Deze paragraaf heeft alleen betrekking op het doen van afstand van het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures. Wanneer volgens het nationale recht afstand kan worden gedaan van het recht op toegang tot een raadsman, moeten lidstaten er met betrekking tot afstand voor zorgen dat de verdachte mondeling of schriftelijk toereikende en duidelijke informatie in eenvoudige en begrijpelijke bewoordingen is gegeven over inhoud van dat recht en over de mogelijke gevolgen van het doen van afstand daarvan (eerste lid). Ook moeten zij ervoor zorgen dat afstand doen vrijwillig en ondubbelzinnig geschiedt. De afstand en de omstandigheden waaronder deze is gedaan, moeten worden geregistreerd volgens de procedure waarin het nationale recht voorziet (tweede lid). De verdachte moet de afstand later op elk moment tijdens de strafprocedure kunnen herroepen, en de verdachte moet van die mogelijkheid in kennis worden gesteld (derde lid). De herroeping geldt vanaf het moment waarop deze plaatsvindt. Overweging 41 van de preambule van de richtlijn verduidelijkt dat eerdere procedurehandelingen die als gevolg van de eerdere afstand zonder toegang tot een raadsman hebben plaatsgevonden, niet hoeven te worden overgedaan. Deze bepaling uit de richtlijn moet worden begrepen tegen de achtergrond van de rechtspraak van het EHRM over het doen van afstand van recht.

De voorgestelde implementatie (3.8.2)

In lijn met het advies van de Rvdr over het voormalige conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om de in artikel 28 Sv opgenomen «bevoegdheid» van de verdachte zich door een raadsman te laten bijstaan, om te zetten in een «recht» om zich door een raadsman te laten bijstaan. Ook de NOvA onderschrijft deze wijziging. Aanvullend wordt voorgesteld om, na artikel 28 Sv betreffende het recht op rechtsbijstand, een nieuw artikel (28a) in het wetboek in te voegen, betreffende afstand van dat recht. In het geldende artikel 28 Sv, dat spreekt over een «bevoegdheid» van de verdachte om zich door een raadsman te laten bijstaan, ligt besloten dat de keuze van de verdachte voor die bijstand, een vrije keuze is. De verdachte is niet verplicht zich te laten bijstaan en kan zijn verdediging alleen voeren; hij kan zelfs geheel afzien van het voeren van een verdediging. Weliswaar is wettelijk in bepaalde gevallen voorzien in toevoeging van een raadsman, maar ook na toevoeging staat het ter vrije keuze van de verdachte of hij zich door een raadsman wil laten verdedigen (vgl. ECLI:NL:HR:2011:BT6406, NJ 2012/29, rov. 3.3.2). Door de voorgestelde omzetting van een bevoegdheid in een recht, met daaraan gekoppeld een bepaling over afstand van recht, verandert hieraan niets wezenlijks. Het blijft gaan om een vrije keuze van de verdachte. Het verschil is slechts dat wettelijk wordt vastgelegd, dat wanneer de verdachte besluit om niet de diensten van een raadsman in te roepen of daarvan gebruik te maken, het om een vrijwillige en ondubbelzinnige keuze moet gaan. Bovendien moet hij, wanneer hij afstand wil doen, over de gevolgen daarvan worden ingelicht, en moet hem worden meegedeeld dat hij op zijn beslissing kan terugkomen.
Over het voorgestelde artikel 28a Sv kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt. In het eerste lid is de hoofdregel opgenomen dat de verdachte «vrijwillig en ondubbelzinnig» («voluntarily and unequivocally») afstand doen van zijn recht. Al in het geldende recht ligt, op grond van de door het EHRM aan artikel 6 EVRM gegeven uitleg, besloten dat daarvan sprake moet zijn. Met ondubbelzinnig wordt bedoeld dat de afstand niet voor misverstand of voor tweeërlei uitleg vatbaar dient te zijn. De richtlijn schrijft voor dat de verdachte op elk moment in de strafprocedure van zijn beslissing tot het doen van afstand kan terugkomen en dat hem dit moet worden meegedeeld. In het tweede lid van het voorgestelde artikel 28a Sv is ter implementatie hiervan opgenomen dat de rechter of opsporingsambtenaar de verdachte deze mededeling doet wanneer de verdachte afstand van recht wil doen. Hem hoeft deze mededeling slechts eenmaal, bij gelegenheid van het doen van afstand, te worden gedaan. De bevoegdheid zelf om van de beslissing om afstand van recht te doen terug te komen, ligt in het systeem van de wet besloten: het door dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 28 Sv, volgens hetwelk de verdachte het recht heeft om zich door een raadsman te laten bijstaan, geldt voor de gehele strafprocedure. Een verdachte die aanvankelijk niet van zijn recht gebruik maakt, kan op grond van dit artikel op elk moment in die procedure besluiten dit alsnog te doen. Op grond van het geldende artikel 44 Sv, dat in het aanvullende wetsvoorstel in geactualiseerde vorm in een nieuw artikel 27ca Sv wordt ondergebracht, wordt de verdachte bovendien in verschillende stadia van de strafprocedure, waaronder bij de dagvaarding, gewezen op zijn recht op rechtsbijstand. Indien de verdachte eerder afstand heeft gedaan van zijn recht, bijvoorbeeld bij gelegenheid van het eerste verhoor, kan hij in een later stadium op deze beslissing terugkomen door, al dan niet na daarop op grond van dat artikel te zijn geattendeerd, alsnog om rechtsbijstand te verzoeken.
De verdachte die afstand wil doen, dient over de gevolgen daarvan te worden ingelicht. In beginsel kan ermee worden volstaan aan de verdachte mede te delen dat hij in geval van afstand niet kan profiteren van rechtsgeleerde bijstand, en dat dit nadelige gevolgen voor hem kan

hebben. In beginsel behoeft de verdachte slechts eenmaal, bij gelegenheid van het doen van afstand, op deze gevolgen te worden gewezen. De verplichting om de verdachte, in verband met afstand van het recht op rechtsbijstand, te informeren over de inhoud van het recht op rechtsbijstand behoeft geen afzonderlijke implementatie; de verdachte moet op grond van artikel 27c Sv ook mededeling worden gedaan van de inhoud van dat recht in gevallen waarin hij geen afstand doet.
Bijzondere aandacht verdient afstand van recht in verband met het politieverhoor. Wanneer de verdachte, na erover te zijn ingelicht dat hij recht heeft op consultatiebijstand en verhoorbijstand, afstand van het recht op consultatiebijstand doet, mag er behoudens aanwijzingen voor het tegendeel van worden uitgegaan dat deze afstand ook het recht op verhoorbijstand betreft. Wat betreft het politieverhoor wordt afstand op grond van het voorgestelde artikel 28a, tweede lid, Sv tegenover een opsporingsambtenaar gedaan. Voor aangehouden verdachten van een misdrijf waarop een maximale gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld, en voor aangehouden kwetsbare verdachten wordt steeds een raadsman opgeroepen (zie het voorgestelde artikel 28b, eerste lid, Sv). Zij kunnen van het recht op consultatiebijstand geen afstand doen dan nadat zij door de raadsman op de gevolgen daarvan zijn gewezen (zie het voorgestelde artikel 28c, tweede lid, Sv). Aangehouden jeugdige verdachten kunnen, als gezegd, geen afstand doen van consultatiebijstand. Zie nader – ook voor de definities van kwetsbare en jeugdige verdachten – de paragrafen 3.5.3 en 3.9. Wanneer de verdachte door een raadsman over de gevolgen van afstand van recht is ingelicht, kan de opsporingsambtenaar tegenover wie de afstand vervolgens wordt gedaan, ermee volstaan zich ervan te vergewissen dat de raadsman de verdachte daadwerkelijk op deze gevolgen heeft gewezen; uit het tweede lid vloeit in dat geval niet voort dat de opsporingsambtenaar de verdachte daarover nogmaals inlicht.
De NOvA is van mening dat het voorgestelde artikel 28a, tweede lid, Sv, voor zover de afstand tegenover een opsporingsambtenaar kan worden gedaan, «nogal karig» overkomt. Deze opvatting wordt dezerzijds niet gedeeld, mede omdat aangehouden verdachten in de hierboven omschreven gevallen pas afstand tegenover een opsporingsambtenaar kunnen doen nadat zij door een raadsman over de gevolgen zijn ingelicht. Bovendien verplicht de richtlijn er niet toe, zoals de NOvA voor wenselijk houdt, dat afstand alleen kan worden gedaan tegenover een rechter of een raadsman.

Kwetsbare verdachten, in het bijzonder jeugdigen (3.9)

Artikel 13 van de richtlijn bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de toepassing van de richtlijn rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare verdachten. Onder kwetsbare verdachten in de zin van de richtlijn worden verstaan jeugdige verdachten en verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking. Wat betreft het recht op toegang tot een raadsman is daaraan in dit wetsvoorstel uitvoering gegeven door ten aanzien van kwetsbare verdachten die worden aangehouden, te bepalen dat voor hen ongeacht de aard van de verdenking steeds een raadsman wordt opgeroepen. Zie daarover de paragrafen 3.3 en 3.5.3. Zoals de raad voor rechtsbijstand in zijn advies opmerkt, betekent dit dat ook voor kwetsbare verdachten die worden aangehouden voor een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, een raadsman wordt opgeroepen. Voorts is bepaald dat zij alleen van hun recht op consultatiebijstand kunnen afzien, wanneer zij over de gevolgen daarvan door een raadsman zijn ingelicht (zie het voorgestelde artikel 28c, tweede lid, Sv).

Op de wijze van vaststelling van een psychische stoornis of een verstandelijke beperking zal in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 28b Sv worden ingegaan.
Wat betreft jeugdige verdachten die zijn aangehouden, is in het voorgestelde artikel 488c Sv bepaald enerzijds dat voor hen steeds een raadsman wordt opgeroepen, en anderzijds dat zij, in afwijking van het voorgestelde artikel 28c, tweede lid, Sv, geen afstand kunnen doen van hun recht op consultatiebijstand. Deze bepaling geldt voor alle (aangehouden) jeugdigen, waaronder personen worden verstaan die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt (zie artikel 488, tweede lid, Sv).
Het recht op consultatiebijstand en verhoorbijstand van jeugdige verdachten is thans opgenomen in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Bij de toepassing van deze aanwijzing is een aantal knelpunten gesignaleerd die merendeels ook aan de orde komen in de uitgebrachte adviezen. Deze punten worden hieronder besproken.

Differentiatie in leeftijd

In de geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor is wat betreft jeugdige verdachten die zijn aangehouden, een differentiatie aangebracht tussen jeugdige verdachten beneden en boven de leeftijd van zestien jaar. De verdachte die ten tijde van het begaan van het misdrijf beneden de zestien jaar is, krijgt in alle gevallen waarin sprake is van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, consultatiebijstand. Hij kan daarvan geen afstand doen. Wanneer deze verdachte dat na overleg met zijn raadsman nodig vindt, krijgt hij ook verhoorbijstand. De verdachte die ten tijde van het begaan van het misdrijf zestien of zeventien jaar is kan volgens de genoemde aanwijzing afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand (en in het verlengde daarvan van zijn recht op verhoorbijstand).
Deze in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor opgenomen differentiatie wordt niet in het voorgestelde artikel 488c, vierde lid, Sv overgenomen. In de over het voormalige conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen (Raad voor de kinderbescherming, RSJ, Halt Nederland en Defence for Children International) is met kracht bepleit af te zien van overneming van differentiatie tussen jeugdigen beneden zestien jaar en boven zestien jaar. Dit past bij de bestaande regeling in het wetboek die deze differentiatie thans niet bevat. Ook de hoogleraar M.R. Bruning heeft erop gewezen dat de jeugdige die de keuze wordt voorgehouden tussen een langduriger verblijf op het politiebureau om de komst van de raadsman af te wachten en het sneller begin van het verhoor zonder raadsman vaak niet het eerste alternatief kiest. Bovendien kunnen jeugdige verdachten bij een eerste indruk weliswaar slim en «streetwise» lijken, maar blijken zij toch niet altijd de draagwijdte van hun keuze goed te kunnen overzien.
De Raad voor de kinderbescherming en de RSJ menen in hun over het voormalige conceptwetsvoorstel uitgebrachte advies dat de jeugdige ook in alle gevallen moet worden voorzien van verhoorbijstand. Ook de NOvA beveelt dit in haar aanvullende advies aan. De regering blijft van oordeel dat dit niet in alle gevallen noodzakelijk is en dat de jeugdige na overleg met een raadsman kan besluiten van verhoorbijstand afstand te doen. De verdachte is voor het maken van die keuze voorzien van een advies over de consequenties van de betekenis van zijn recht op rechtsbijstand en van afstand daarvan. De raadsman moet in staat worden geacht te beoordelen of de verdachte zodanig kwetsbaar is dat hij bij het verhoor moet worden bijgestaan. Op basis van de verleende consultatiebijstand kan de verdachte te kennen geven gebruik te willen maken van verhoorbijstand. Ook als de jeugdige, tegen het advies van zijn raadsman, prijs stelt op rechtsbijstand, is deze verplicht de gevraagde rechtsbijstand te verlenen

en hij zal dan bij het verhoor aanwezig zijn. De NOvA wijst in het verband van haar aanbeveling om bij jeugdige verdachten ook verhoorbijstand verplicht te stellen, nog op het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (zie paragraaf 1.1). Er is evenwel geen aanleiding om vooruit te lopen op een richtlijnvoorstel waarover nog onderhandelingen plaatsvinden.

Langere wachttijden

Er zijn langere wachttijden voor het verlenen van rechtsbijstand geconstateerd. Deze ontstaan door de ruime reikwijdte van het recht op rechtsbijstand voor jeugdigen, die met name het gevolg is van de Salduz-jurisprudentie. Dit betekent dat de jeugdige verdachte vaak langer op het politiebureau verblijft, omdat hij moet wachten op een (in het jeugdrecht gespecialiseerde) advocaat en er tijd uitgetrokken moet worden voor de consultatiebijstand. Dit klemt vooral als de jeugdige verdachte na acht uur 's avonds op het politiebureau wordt binnengebracht. Dan kan hij niet verhoord worden voordat een raadsman aanwezig is, en deze kan die dag niet meer worden opgeroepen omdat de piketvoorziening gesloten is. In hun aanvullende adviezen brengen OM, politie en RSJ dit punt nog eens nadrukkelijk onder de aandacht. Ook hier bestaat geen noodzaak tot aanpassing van de wettelijke regeling. Momenteel wordt onderzocht hoe de wachttijd zo kort mogelijk kan worden gehouden. In dit verband is van belang om op te merken dat experimenten plaatsvinden met het stationeren van advocaten op de verhoorlocatie. Hierop wordt in paragraaf 9.2 nader ingegaan.

Vermindering Halt-afdoening

Een formele aanhouding kan leiden tot een vermindering in de verwijzingen naar het bureau Halt (het alternatief afdoen van zaken). Consequentie van het voorgestelde artikel 488c Sv is namelijk dat alle aangehouden jeugdige verdachten worden voorzien van consultatiebijstand waarvan zij geen afstand kunnen doen. Dat geldt ook voor de gevallen waarin de ernst van het delict niet meteen aanleiding geeft voor een strafrechtelijke ingreep. De verwijzing naar de zogenaamde Halt-afdoening is systematisch gepositioneerd als een politiesepot met een voorwaarde. Het Besluit aanwijzing Halt-feiten bevat een opsomming van de feiten die voor een dergelijke afdoening in aanmerking kunnen komen. Indien aan de voorwaarde van succesvolle voltooiing van het Halt-project, wordt voldaan, kan een strafrechtelijk vervolg achterwege blijven.

In de verschillende over het voormalige conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen is naar voren gebracht dat van belang is dat deze verdachten van relatief minder ernstige vergrijpen buiten het strafrechtelijk circuit worden gehouden, zoals winkeldiefstal van een voorwerp met geringe waarde, vernieling met geringe schade, indien sprake is van een bekennende verdachte die voor het eerst is aangehouden voor een dergelijk vergrijp. Niettemin leidt een formele aanhouding voor misdrijf veelal tot een formele strafrechtelijke afhandeling of registratie. Dit is vooral knellend bij de behandeling van jeugdzaken die voorheen met een alternatieve afdoening buiten het strafrechtelijke circuit konden eindigen. De mogelijkheden voor Halt worden hierdoor niet vergroot. Nu voor het deelnemen aan een Halt-project het afleggen van een bekennende verklaring een van de vereisten is en deze verklaring slechts tijdens een verhoor kan worden afgelegd, is in ieder geval consultatiebijstand (en mogelijk ook verhoorbijstand) noodzakelijk om de jeugdige verdachte inzicht te geven in zijn rechtspositie en de consequenties van het aanvaarden van een Halt-afdoening.

Een oplossing van dit knelpunt door middel van aanpassing van een wettelijke regeling lijkt vooralsnog niet goed uitvoerbaar. Wel kunnen praktische aanpassingen worden beproefd die ertoe leiden dat de weg naar Halt niet te vroeg wordt afgesneden. In de eerste plaats kan worden gewerkt aan betere voorlichting aan de advocatuur over Halt. Een advies aan de jeugdige verdachte over de mogelijkheid om zich op het zwijgrecht te beroepen, kan ertoe leiden dat de mogelijkheid voor Halt wordt beperkt. Na een formele aanhouding zal consultatiebijstand en eventuele verhoorbijstand moeten volgen.
Een andere mogelijkheid zou zijn dat er voor aanvang van de consultatiebijstand overleg plaatsvindt tussen de raadsman en de hulpofficier van justitie. In gevallen die zich meteen als Halt-waardig laten aanzien, kan formele aanhouding op dat tijdstip in sommige gevallen worden voorkomen, waarbij de verdachte wordt aangezegd zich op korte termijn op het politiebureau te vervoegen voor verhoor. Dan kan in overleg met de Halt-coördinator worden besproken welk traject het meest in het belang van de jeugdige is en of deze wellicht in aanmerking kan komen voor een Halt-afdoening. De raadsman kan de jeugdige dan beter adviseren tijdens de consultatiebijstand. Het OM beziet of het mogelijk is de Aanwijzing Halt-afdoening in deze zin aan te passen; in aanvulling daarop kan het handboek voor de hulpofficier van justitie worden aangepast.

Rechtsgevolgen vormverzuimen (3.10)

Artikel 12, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat bij de beoordeling van verklaringen van verdachten of van bewijs dat is verkregen in strijd met hun recht op toegang tot een raadsman dan wel in gevallen waarin op grond van artikel 3, zesde lid, van de richtlijn een afwijking van dit recht werd toegestaan, de rechten van de verdediging en het eerlijke verloop van de procedure worden geëerbiedigd. In overweging 50 van de preambule van de richtlijn is in dit verband gewezen op de rechtspraak van het EHRM waaruit voortvloeit dat de rechten van de verdediging in beginsel onherstelbaar zijn geschonden wanneer belastende verklaringen die tijdens een politieverhoor zonder toegang tot een raadsman door de verdachte zijn afgelegd, worden gebruikt voor een veroordeling (zie het in paragraaf 3.2 aan de orde gestelde Salduz-arrest van het EHRM, rov. 55).
Door het geldende artikel 359a Sv voldoet de Nederlandse wetgeving aan dit onderdeel van de richtlijn. Wanneer tijdens het voorbereidend onderzoek vormverzuimen zijn begaan – voor zover hier relevant: met betrekking tot het recht op toegang tot een raadsman – die niet meer kunnen worden hersteld, moet de rechter, gezien de uitleg die de Hoge Raad in bestendige rechtspraak aan dit artikel geeft (zie ECLI:NL:HR:2013:BY5321, NJ 2013/308) beoordelen of aan een verzuim enig rechtsgevolg dient te worden verbonden en, zo ja, welk rechtsgevolg in aanmerking komt. De mogelijke rechtsgevolgen zijn: strafvermindering, bewijsuitsluiting, niet-ontvankelijkverklaring van het OM of de enkele constatering dat een vormverzuim is begaan. Op grond van artikel 359a, tweede lid, Sv houdt de rechter daarbij rekening met het belang dat het geschonden voorschrift dient, de ernst van het verzuim en het nadeel dat daardoor wordt veroorzaakt. Bewijsuitsluiting komt volgens de Hoge Raad in aanmerking wanneer een belangrijk strafvorderlijk voorschrift in aanzienlijke mate is geschonden (zie rov. 2.4.2 van het genoemde arrest).
Uit het in paragraaf 3.2 behandelde post-Salduz-arrest van de Hoge Raad (rov. 2.7.2 en 2.7.3) vloeit voort dat wanneer de aangehouden verdachte niet dan wel niet binnen redelijke grenzen de gelegenheid is geboden om voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie een advocaat te raadplegen, dit in beginsel een vormverzuim in de zin van artikel 359a Sv oplevert dat, indien ter zake door of namens de verdachte verweer is gevoerd, behoudens afstand van dat recht door de verdachte of afwijking

van dat recht om dwingende redenen, zal dienen te leiden tot uitsluiting van het bewijs van verklaringen van de verdachte die zijn afgelegd voordat hij een advocaat kon raadplegen, alsmede van bewijs dat is verkregen als rechtstreeks gevolg van de voor het bewijs onbruikbare verklaring van de verdachte. In deze gevallen dient de rechter zonder meer tot bewijsuitsluiting te beslissen en staat het hem niet vrij een nadere afweging te verrichten van de in artikel 359a, tweede lid, Sv genoemde factoren en op basis daarvan tot bijvoorbeeld strafvermindering te komen (Zie ECLI:NL:HR:2013:BY5321, NJ 2013/308, rov. 2.4.4 en ECLI:NL:HR:2012:BW9264, NJ 2013/513, rov. 3.6).
Aandacht verdient dat de Hoge Raad het rechtsgevolg van bewijsuitsluiting in het post-Salduz-arrest verbindt aan het schenden van recht op toegang tot een raadsman in verband met het politieverhoor voor zover hij dat recht in zijn rechtspraak heeft erkend. Het gaat daarbij alleen om het recht op consultatiebijstand van aangehouden verdachten en om het recht op verhoorbijstand van aangehouden jeugdige verdachten, alsmede om consultatiebijstand en verhoorbijstand van deze personen indien zij uit anderen hoofde van hun vrijheid zijn beroofd (zie voor dat laatste ECLI:NL:HR:2012:BW9264, NJ 2013/513, rov. 3.7). Ter implementatie van de richtlijn is het recht op toegang tot een raadsman in dit wetsvoorstel meeromvattend: dat recht is ook van toepassing bij verdachten die niet zijn aangehouden en omvat bovendien verhoorbijstand voor volwassen verdachten. Het is aan de rechtspraak om te bepalen welke rechtsgevolgen worden verbonden aan schending van de elementen van dat recht die ten opzichte van de huidige rechtspraak van de Hoge Raad meeromvattend zijn. Het ligt, mede in het licht van het Salduz-arrest van het EHRM, voor de hand dat de rechter vormverzuimen bij verhoorbijstand aan aangehouden volwassen verdachten op dezelfde wijze tegemoet treedt als thans wordt gedaan bij vormverzuimen bij verhoorbijstand aan aangehouden jeugdige verdachten.

Samenvatting van de voorgestelde wijzigingen (3.11)

In deze paragraaf (paragraaf 3) is aan de orde gekomen welke wijzigingen in de Nederlandse wet- en regelgeving noodzakelijk zijn ter implementatie van het in de richtlijn opgenomen recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures.

- De eerste wijziging is in paragraaf 3.5 aan de orde gekomen en betreft introductie van een wettelijk recht van de verdachte om voorafgaand aan het verhoor door opsporingsambtenaren een raadsman te raadplegen (consultatiebijstand), en het recht om zich tijdens het verhoor door een raadsman te laten bijstaan (verhoorbijstand). Dit recht geldt voor alle strafbare feiten en ongeacht of de verdachte is aangehouden of zich in vrijheid bevindt. Alleen wanneer de verdachte is aangehouden, moeten noodzakelijke regelingen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de verdachte zijn recht daadwerkelijk kan uitoefenen.

  Een en ander is uitgewerkt in de voorgestelde artikelen 28b tot en met 28e Sv:
  - Voor de aangehouden verdachte wordt een raadsman opgeroepen, tenzij het gaat om aanhouding voor lichtere feiten, in welk geval de verdachte in de gelegenheid wordt gesteld zelf contact te zoeken met een raadsman (artikel 28b Sv).
  - De aangehouden verdachte heeft recht op consultatiebijstand (artikel 28c Sv) bestaande in een onderhoud met zijn raadsman voor de duur van een half uur. De zich in vrijheid bevindende verdachte, die zal worden verhoord, heeft het recht om voorafgaand aan het verhoor zelf contact op te nemen met een raadsman en hem om advies te vragen. Deze vorm van consultatiebijstand behoeft geen specifieke wettelijke regeling.

  - Het recht op verhoorbijstand houdt in dat de raadsman het verhoor kan bijwonen en daaraan kan deelnemen (artikel 28d Sv). De verdachte kan gedurende het verhoor verzoeken dit te onderbreken voor overleg met zijn raadsman. Hem wordt die mogelijkheid ten minste eenmaal geboden. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de inrichting van en orde tijdens het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt. Een ontwerpbesluit is als bijlage (bijlage II) bij deze memorie gevoegd.
  - Voor zover dat in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is, kan consultatiebijstand en/of verhoorbijstand worden geweigerd (artikel 28e Sv). Dit zal, op gronden die in paragraaf 3.7 uiteen zijn gezet, alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn.
- De tweede wijziging is aan de orde gekomen in paragraaf 3.8 en betreft het doen van afstand van recht op toegang tot een raadsman. Dit is vormgegeven in de voorgestelde wijziging van artikel 28, eerste lid, Sv en in het nieuwe artikel 28a Sv. Wanneer de verdachte afstand van recht doet, moet hij op de gevolgen daarvan worden gewezen en worden meegedeeld dat hij van zijn beslissing kan terugkomen. De verdachte wordt over de gevolgen van afstand van rechtsbijstand ingelicht door de rechter of opsporingsambtenaar. In dit verband is van belang dat voor aangehouden verdachten van een misdrijf waarop een maximale gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld, en voor aangehouden kwetsbare verdachten, waaronder begrepen aangehouden jeugdige verdachten, steeds een raadsman wordt opgeroepen (zie ook paragraaf 3.5.3). Op deze wijze wordt verzekerd dat zij aan het begin van de strafprocedure over afstand van recht door een raadsman worden ingelicht.
- De derde wijziging betreft het consultatierecht van aangehouden jeugdige verdachten. Op gronden als uiteengezet in paragraaf 3.9 kunnen zij geen afstand doen van hun consultatierecht (artikel 488c Sv).

Ten slotte is, zoals in paragraaf 3.6 uiteen is gezet, in verband met het recht op toegang tot een raadsman in verband met enkele onderzoekshandelingen nog een kleine wijziging in lagere regelgeving nodig.

Vertrouwelijkheid communicatie tussen verdachte en raadsman (4)

Het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen raadsman en verdachte is van essentieel belang voor het daadwerkelijk kunnen uitoefenen van de verdedigingsrechten. Daarom schrijft artikel 4 van de richtlijn voor dat het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen de verdachte en zijn raadsman bij de uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman op grond van deze richtlijn, moet worden gerespecteerd. Die communicatie betreft onder meer ontmoetingen, briefwisselingen en telefoongesprekken.
Dat het moet gaan om vertrouwelijke communicatie «bij de uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman op grond van deze richtlijn» wordt toegelicht in overweging 33 van de preambule van de richtlijn. Uit die overweging vloeit voort dat artikel 4 van de richtlijn procedures met betrekking tot de situatie waarin de raadsman ervan wordt verdacht samen met de verdachte bij een strafbaar feit betrokken te zijn, onverlet laat; «criminele handelingen» van de raadsman dienen niet te worden beschouwd als rechtmatige bijstand aan verdachten binnen het kader van deze richtlijn.
Van de plicht om het vertrouwelijke karakter van de communicatie met de raadsman te eerbiedigen, kan niet – op grond van artikel 8 van de richtlijn – worden afgeweken.
De Nederlandse wet- en regelgeving is reeds in overeenstemming met dit artikel. Bescherming van het belang dat eenieder de mogelijkheid heeft

om vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van hetgeen een raadsman in diens hoedanigheid wordt toevertrouwd, een raadsman te raadplegen, komt in verschillende bepalingen van het wetboek tot uitdrukking.
In artikel 50, eerste lid, Sv is bepaald dat de van zijn vrijheid beroofde verdachte zijn raadsman alleen kan spreken en brieven met hem kan wisselen zonder dat van de inhoud daarvan kennis wordt genomen, een en ander onder het vereiste toezicht en volgens de huishoudelijke reglementen. Dit is, wat betreft communicatie tussen de raadsman en de verdacht die is gedetineerd in een penitentiaire inrichting, verder uitgewerkt in de artikelen 36, 37 en 38 van de Penitentiaire beginselenwet. Deze bepalingen houden kort gezegd het volgende in. De verdachte mag post van de raadsman ontvangen zonder dat daarop toezicht wordt uitgeoefend. Verder kan de raadsman de gedetineerde verdachte bezoeken en zich vrijelijk met hem onderhouden, tenzij de verdachte een gevaar vormt voor de veiligheid van de raadsman. In dat laatste geval kunnen toezichthoudende maatregelen worden getroffen. Die mogen er evenwel niet toe leiden, zo is aansluitend bepaald, dat vertrouwelijke mededelingen in het onderhoud tussen verdachte en raadsman bij derden bekend kunnen worden. Ten slotte is bepaald dat op de inhoud van telefoongesprekken tussen de gedetineerde verdachte en zijn raadsman geen toezicht wordt uitgeoefend. Vergelijkbare bepalingen zijn voorzien in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen voor verdachten die in een justitiële jeugdinrichting zijn gedetineerd.
Voorts zijn de volgende bepalingen over de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden van belang. Op grond van artikel 126aa Sv en van het Besluit bewaren en vernietigen van niet-gevoegde stukken moeten gegevens die door de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn verkregen, zoals tapgegevens, en die vallen onder het verschoningsrecht van de raadsman, onmiddellijk worden vernietigd. Daaruit vloeit volgens bestendige rechtspraak van de Hoge Raad voort dat voor zover communicatie tussen de verdachte en zijn raadsman wordt getapt, deze gegevens niet kunnen worden gebruikt in de strafzaak tegen de verdachte (zie onder andere ECLI:NL:HR:2010:BK3369, NJ 2011/222, rov. 3.11 en ECLI:NL:HR:2013:BY5321, NJ 2013/308, rov. 2.4.5).
Hetzelfde geldt voor inbeslagneming bij de raadsman van onder het verschoningsrecht vallende brieven en geschriften, voor zover deze geen voorwerp van het strafbaar feit uitmaken of tot het begaan daarvan hebben gediend. Dit kan op grond van artikel 98 Sv alleen met toestemming van de raadsman plaatsvinden. Het artikel is ook van toepassing op inbeslagneming van zulke brieven en geschriften wanneer deze bij de verdachte worden aangetroffen (ECLI:NL:HR:2013:BZ0004, NJ 2014/11).
Inbeslagneming van brieven en geschriften waartoe het verschoningsrecht van de raadsman zich uitstrekt kan, zoals gezegd, plaatsvinden met toestemming van de raadsman. Het verschoningsrecht is namelijk een recht van de verschoningsgerechtigde, en geen plicht. Dat neemt uiteraard niet weg dat de raadsman bij de invulling van zijn geheimhoudingsplicht onderworpen is aan de beroepsregels van zijn Orde en de daarin gedeelde normen. Dat de wetgeving het mogelijk maakt dat in dit – theoretische – geval inbeslagneming kan plaatsvinden, is niet onverenigbaar met artikel 4 van de richtlijn. Dat artikel heeft blijkens zijn bewoordingen («De lidstaten eerbiedigen het vertrouwelijke karakter van de communicatie... bij de uitoefening van het recht op toegang tot een advocaat op grond van deze richtlijn») betrekking op bescherming van communicatie die onder het verschoningsrecht van de raadsman valt. Van vertrouwelijke communicatie bij de uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman is geen sprake wanneer deze communicatie met toestemming van de raadsman aan de autoriteiten ter hand wordt gesteld.

In dat geval kan niet worden gezegd dat lidstaten het vertrouwelijke karakter van de communicatie niet eerbiedigen.
Aandacht verdient dat uit bestendige rechtspraak van de Hoge Raad voortvloeit dat zich zeer uitzonderlijke omstandigheden laten denken, waarin het belang van het verschoningsrecht moet wijken voor het belang dat de waarheid aan het licht komt, en om deze reden doorzoeking en inbeslagneming bij de raadsman kunnen plaatsvinden dan wel communicatie met de raadsman kan worden opgenomen. Zulke zeer uitzonderlijke omstandigheden zijn met name aan de orde in het geval waarin de raadsman wordt verdacht van een ernstig strafbaar feit (zie ECLI:NL:HR:2010:BK3369, NJ 2011/222, rov. 3.12). Artikel 4 van de richtlijn laat, ook in het licht van de genoemde overweging 33 van de preambule, ruimte voor deze rechtspraak. Wanneer de raadsman zelf verdachte is, beschermt artikel 4 van de richtlijn in de strafzaak tegen deze raadsman alleen vertrouwelijke communicatie met *diens* raadsman; het gaat immers om vertrouwelijke communicatie tussen verdachte en raadsman «bij de uitoefening van het recht op toegang tot een advocaat op grond van deze richtlijn». En in de strafzaak tegen een verdachte die wordt bijgestaan door een raadsman die zelf ook wordt verdacht van strafbare betrokkenheid bij het desbetreffende feit, is van vertrouwelijke communicatie «bij de uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman op grond van deze richtlijn», zoals hierboven is aangegeven, evenmin sprake, omdat «criminele handelingen» van de raadsman volgens de genoemde overweging uit de preambule niet kunnen worden beschouwd als een rechtmatige vorm van rechtsbijstand als bedoeld in de richtlijn.

Het recht derden op de hoogte te laten stellen van de vrijheidsbeneming en het recht met derden te communiceren (5)

Inleiding (5.1)

In deze paragraaf wordt een drietal rechten uit de richtlijn besproken die toekomen aan verdachten wier vrijheid is benomen. Het betreft het recht om een derde van de vrijheidsbeneming op de hoogte te laten stellen (paragraaf 5.2), het recht om met een derde te communiceren (paragraaf 5.3) en het recht consulaire autoriteiten van de vrijheidsbeneming op de hoogte te laten stellen en met hen te communiceren (paragraaf 5.4). Per recht wordt ingegaan op de inhoud daarvan en op de implementatie in het Nederlandse recht.

Het recht om een derde op de hoogte te stellen van de vrijheidsbeneming (5.2)

Op grond van artikel 5 van de richtlijn hebben verdachten wier vrijheid wordt benomen, het recht om op hun verzoek ten minste één door hen aangeduide persoon onverwijld op de hoogte te laten brengen van hun vrijheidsbeneming (eerste lid). Uit overweging 35 van de preambule van de richtlijn volgt dat dit geen afbreuk mag doen aan een correct verloop van de strafprocedure tegen de verdachte of een strafprocedure tegen een andere persoon. Bovendien mogen lidstaten praktische regelingen treffen voor de toepassing van dit recht, voor zover deze regelingen de daadwerkelijke uitoefening en essentie van dat recht onverlet laten.
Wanneer de verdachte minderjarig is, moeten personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid dragen, zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld van de vrijheidsbeneming en van de redenen daarvoor (tweede lid).
Lidstaten zijn bevoegd om tijdelijk af te wijken van de toepassing van deze rechten op vergelijkbare gronden als die zijn voorzien bij het recht op toegang tot een raadsman (derde lid). Wanneer wordt afgeweken van deze rechten en de verdachte minderjarig is, moet een met de

bescherming of het welzijn van kinderen belaste autoriteit onverwijld in kennis worden gesteld van de vrijheidsbeneming (vierde lid).
Op grond van artikel 8, eerste en derde lid, van de richtlijn gelden algemene voorwaarden voor de toepassing van de tijdelijke afwijkbevoegdheid. Afwijking mag alleen worden toegestaan op grond van een gemotiveerde beslissing van een rechterlijke autoriteit – voor toepassing in Nederland zijn dat een rechter of de officier van justitie – dan wel op grond van een beslissing van een andere autoriteit, onder de voorwaarde dat de beslissing kan worden onderworpen aan een toetsing door een rechterlijke autoriteit (derde lid). In overweging 38 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat wanneer een tijdelijke afwijking is toegestaan door «een rechterlijke autoriteit die geen rechter of rechtbank is» (in Nederland is dat de officier van justitie), deze beslissing in ieder geval tijdens het onderzoek op de terechtzitting door een rechtbank zou moeten kunnen worden beoordeeld.

Het geldende Nederlandse recht

Het Nederlandse recht bevat een voorziening voor het op de hoogte stellen van derden van de vrijheidsbeneming. In artikel 27, eerste lid, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (verder aan te duiden als: de Ambtsinstructie voor de politie) is bepaald dat, voor zover het bij of krachtens het Wetboek van Strafvordering bepaalde zich hiertegen niet verzet, de politie een familielid of een huisgenoot van een ingesloten verdachte zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt van de insluiting (eerste volzin). In het geval de ingesloten verdachte minderjarig is, doet zij dit uit eigen beweging, indien deze meerderjarig is, doet zij dit slechts op diens verzoek (tweede volzin). Het Wetboek van Strafvordering verzet zich tegen kennisgeving van de vrijheidsbeneming aan de bedoelde personen, wanneer tegen een verdachte wiens vrijheid is benomen, maatregelen in het belang van het onderzoek zijn bevolen op grond van de artikelen 61a, eerste lid, 62, tweede lid, of 76 Sv die, voor zover hier relevant, ertoe noodzaken dat deze derden tijdelijk niet over de vrijheidsbeneming worden geïnformeerd. Maatregelen in het belang van het onderzoek kunnen alleen tegen de in verzekering gestelde of in voorlopige hechtenis genomen verdachte worden bevolen wanneer deze in het belang van het onderzoek of in het belang van de orde volstrekt noodzakelijk zijn (artikelen 62, eerste lid, en 76 Sv). Een situatie waarin uitstel van kennisgeving in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk kan zijn, is die waarin er risico bestaat dat een huisgenoot of familielid bewijsmateriaal wegmaakt of medeverdachten inlicht en daardoor aanzienlijke schade aan het onderzoek zou worden toegebracht.

De voorgestelde implementatie

De Nederlandse wet- en regelgeving voldoet nog niet geheel aan het in deze paragraaf besproken onderdeel van de richtlijn. Zo is er thans in de regelgeving niet in voorzien dat de verdachte zelf de persoon aanduidt, die hij van de vrijheidsbeneming op de hoogte gesteld wil zien. Voorgesteld wordt om ter implementatie van de richtlijn in een nieuw artikel 27e, eerste lid, Sv te bepalen dat de hulpofficier van justitie bij de voorgeleiding op verzoek van de verdachte onverwijld kennis geeft van de vrijheidsbeneming aan ten minste één door de verdachte aangeduide persoon.
Evenals thans het geval is, moet een dergelijke kennisgeving kunnen worden uitgesteld wanneer de verdachte gedurende de vrijheidsbeneming wordt onderworpen aan maatregelen in het belang van het onderzoek. Dit is te meer het geval, nu de verdachte zelf de persoon mag aanduiden die over de vrijheidsbeneming wordt geïnformeerd, en het dus

niet langer om (alleen) een huisgenoot of familielid behoeft te gaan. Artikel 5, derde lid, van de richtlijn maakt het tijdelijk uitstellen van de kennisgeving in bijzondere omstandigheden mogelijk wanneer dit wordt gerechtvaardigd door een dringende noodzaak om ernstige negatieve gevolgen voor leven, vrijheid of fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of om te voorkomen dat de strafprocedure substantiële schade zou worden toegebracht. Voorgesteld wordt om in artikel 27e, derde lid, Sv te bepalen dat de kennisgeving op de in de richtlijn aangegeven gronden kan worden uitgesteld.
De hulpofficier van justitie kan beslissen om de kennisgeving uit te stellen. Van de beslissing en de gronden daarvoor wordt proces-verbaal opgemaakt (zie de tweede volzin van het voorgestelde artikel 27e, derde lid, Sv). Langs deze weg komt de beslissing van de hulpofficier ter kennis aan de officier van justitie, een rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 8, derde lid, van de richtlijn. Zo kan de beslissing, zoals dat artikellid vereist, aan toetsing door een rechterlijke autoriteit worden onderworpen.
Wat betreft jeugdige verdachten die worden aangehouden, wordt voorgesteld om ter implementatie van de richtlijn in een nieuw artikel 488b, eerste lid, Sv te bepalen dat de hulpofficier van justitie bij de voorgeleiding zo spoedig mogelijk kennis geeft van de vrijheidsbeneming aan de ouders of voogd. De mogelijkheid om deze kennisgeving uit te stellen op grond van het voorgestelde artikel 27e, derde lid, Sv is ook bij jeugdigen van toepassing. Het spreekt voor zich dat deze mogelijkheid alleen in zeer uitzonderlijke gevallen in beeld kan komen. Artikel 5, vierde lid, van de richtlijn schrijft, in geval de kennisgeving aan de ouders of voogd om dwingende redenen wordt uitgesteld, voor dat een met de bescherming of het welzijn van kinderen belaste autoriteit onverwijld in kennis wordt gesteld van de vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte. Voorgesteld wordt om in die situatie de Raad voor de kinderbescherming in kennis te stellen. Voor een verdere toelichting op de bepaling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Recht van verdachten wier vrijheid is benomen om te communiceren met een derde (5.3)

Op grond van artikel 6 van de richtlijn hebben verdachten wier vrijheid is benomen, het recht om zonder onnodig uitstel met ten minste een door hen aangeduide derde te communiceren (eerste lid). Dit recht kan worden beperkt of uitgesteld op grond van «dwingende of proportionele operationele vereisten» (tweede lid). In overweging 36 van de preambule van de richtlijn worden voorbeelden gegeven van deze vereisten. Het kan bijvoorbeeld gaan om de noodzaak te voorkomen dat de strafprocedure schade wordt toegebracht of dat een strafbaar feit wordt begaan. Ook kunnen lidstaten praktische regelingen treffen betreffende het tijdstip, de wijze, de duur en de frequentie van contacten met derden, met het oog op het bewaren van de orde en veiligheid op de plaats waar de betrokkene wordt vastgehouden.
Aandacht verdient dat beperking of uitstel niet aan de voorwaarden van artikel 8 van de richtlijn zijn onderworpen. Daardoor kunnen beslissingen tot beperking of uitstel ook worden genomen door bijvoorbeeld de directeur van de inrichting, zonder dat is vereist dat zijn beslissingen kunnen worden onderworpen aan een toetsing door een rechterlijke autoriteit.
De Nederlandse wet- en regelgeving voldoet aan artikel 6 van de richtlijn. Verdachten wier vrijheid is benomen, kunnen onder het vereiste toezicht en met inachtneming van de huisregels contacten met de buitenwereld hebben (post verzenden en ontvangen, bezoek ontvangen en telefoneren), tenzij tegen hen maatregelen in het belang van het onderzoek zijn bevolen die neerkomen op een beperking daarvan. Voorts hebben de ouders of voogd vrije toegang tot de jeugdige, welke toegang aan dezelfde

algemene en bijzondere beperkingen onderhevig is of kan zijn als bij het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte het geval is (zie artikel 490 Sv).
Ook verdachten die in een penitentiaire inrichting of in een justitiële jeugdinrichting zijn gedetineerd hebben het recht om contacten met de buitenwereld te hebben, een en ander onder het vereiste toezicht en met inachtneming van de huisregels. Artikel 6, tweede lid, van de richtlijn laat ruimte voor de genoemde beperkingsmogelijkheden. Onder de dwingende vereisten zijn toezichthoudende maatregelen en beperkingen te verstaan die noodzakelijk zijn met het oog op de handhaving van orde en veiligheid in de inrichting, de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid, de voorkoming of opsporing van strafbare feiten, en bescherming van slachtoffers of anderszins betrokkenen bij misdrijven (zie nader de in de transponeringstabel genoemde wetsartikelen). Onder proportionele operationele vereisten vallen beperkingen die in huisregels aan het ontvangen van bezoek en aan het telefoneren zijn gesteld.

Recht van verdachten wier vrijheid is benomen op contact met de consulaire autoriteiten (5.4)

Artikel 7 van de richtlijn bevat het recht van de verdachte die geen onderdaan is van de lidstaat waar hem zijn vrijheid is benomen, om desgewenst de consulaire autoriteiten van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft onverwijld op de hoogte te laten brengen van de vrijheidsbeneming en met deze autoriteiten te communiceren (eerste lid). Deze verdachten hebben tevens het recht door hun consulaire autoriteiten te worden bezocht, zich met hen te onderhouden en met hen te corresponderen en het recht om hun wettelijke vertegenwoordiging in rechte door deze autoriteiten geregeld te zien, voor zover deze autoriteiten daarmee instemmen en de betrokken verdachten zulks wensen (tweede lid). De uitoefening van deze rechten kan in het nationale recht of nationale procedures worden gereguleerd, mits dat recht en die procedures de verwezenlijking van de met deze rechten beoogde doelen volledig waarborgen (derde lid). Omdat regulering in nationale «procedures» als alternatief voor regulering in het nationale recht mogelijk is, kan deze regulering ook door praktische maatregelen plaatsvinden in plaats van door middel van wet- en regelgeving.
Zoals blijkt uit overweging 37 van de preambule van de richtlijn correspondeert het hier besproken artikel van de richtlijn met artikel 36 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (verder: Weens Verdrag). Er is materieel geen verschil met de corresponderende bepaling uit het Weens Verdrag beoogd; de verschillen in formulering zijn uitsluitend terug te voeren op de omstandigheid dat de bepaling uit het Weens Verdrag bevoegdheden toekent aan consulaire autoriteiten, terwijl de richtlijn rechten in verband met consulaire bijstand toekent aan verdachten. Ondanks deze verschillen in formulering geldt voor zowel het verdrag als de richtlijn dat bijstand door de consulaire post alleen plaatsvindt wanneer de verdachte dat wenst. Het gaat dus niet om een recht van de consulaire post.
Aan het Weens Verdrag wordt in Nederland door praktische maatregelen voldaan. De praktische maatregelen zijn neergelegd in onder meer een instructie van het OM. Nu artikel 7 van de richtlijn implementatie door praktische maatregelen toestaat, behoeft dat artikel geen implementatie in wet- en regelgeving. Niettemin wordt de gelegenheid te baat genomen om het recht om de consulaire post op de hoogte te stellen van de vrijheidsbeneming in het voorgestelde artikel 27e, tweede lid, Sv op te nemen. De reden hiervan is dat, nu het recht om derden van de vrijheidsbeneming in kennis te stellen ook in het wetboek wordt opgenomen, het wetssystematisch voor de hand ligt dit ook te doen wat betreft het

informeren van de consulaire post. Artikelsgewijs wordt dit nader toegelicht.

Het recht op toegang raadsman in overleveringsprocedures (6)

De inhoud van de richtlijn (6.1)

Het recht op toegang tot een raadsman is in de richtlijn niet alleen toegekend aan verdachten in strafzaken, maar ook aan opgeëiste personen in overleveringsprocedures. De bepalingen over het recht op toegang tot een raadsman in overleveringszaken komen grotendeels overeen met de bepalingen over dat recht in strafzaken. Uit de bepalingen van artikel 10, eerste, tweede en derde lid, van de richtlijn vloeit voort dat opgeëiste personen die zijn aangehouden, dezelfde rechten hebben als die de richtlijn aan aangehouden verdachten in strafprocedures toekent. Deze bepalingen betreffen een codificatie in het Europese recht van het recht op toegang tot een raadsman, dat reeds op grond van het nationale recht van de lidstaten aan opgeëiste personen toekomt. Het recht op toegang tot een raadsman in overleveringsprocedures kent volgens de bedoelde bepalingen de volgende elementen: het recht op toegang tot een raadsman op een zodanig moment en op zodanige wijze dat opgeëiste personen hun rechten daadwerkelijk, en in ieder geval zonder onnodig uitstel na de vrijheidsbeneming, kunnen uitoefenen (tweede lid, onder a), het recht om te communiceren met hun raadsman en deze te ontmoeten (tweede lid, onder b) en het recht dat hun raadsman aanwezig is bij en, overeenkomstig procedures in het nationale recht, deelneemt aan een verhoor door de uitvoerende rechterlijke autoriteit (tweede lid, onder c). In de bepaling van het derde lid is vervolgens een aantal artikelen uit de richtlijn die in strafprocedures van toepassing zijn, van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft artikel 4 (vertrouwelijke communicatie), de artikelen 5, 6 en 7 (het recht om een derde van de vrijheidsbeneming op de hoogte te laten stellen, het recht om met een derde te communiceren en het recht op consulaire bijstand), artikel 9 (afstand van recht) en, voor zover het gaat om uitzonderingen op het recht om een derde van de vrijheidsbeneming op de hoogte te stellen, artikel 8 (algemene voorwaarden voor het afwijken van rechten). De overwegingen van de preambule van de richtlijn die betrekking hebben op artikel 10, eerste, tweede en derde lid, van de richtlijn (overwegingen 42 tot en met 45), corresponderen grotendeels met de overwegingen die betrekking hebben op het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures.
Het vierde, vijfde en zesde lid van artikel 10 bevatten aanvullende bepalingen met betrekking tot het recht op toegang tot een raadsman die specifiek zien op opgeëiste personen. Voor hen wordt naast de toegang tot een raadsman in de uitvoerende lidstaat ook voorzien in een recht op toegang in de uitvaardigende lidstaat in de fase dat betrokkene zich nog in de uitvoerende lidstaat bevindt. Dit recht op toegang tot een raadsman in de uitvaardigende lidstaat met het oog op overleveringsprocedures is nieuw. Weliswaar kan een opgeëiste persoon die in de uitvoerende lidstaat ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) is aangehouden, ook in de huidige situatie al een advocaat inschakelen in de uitvaardigende lidstaat terwijl hij nog in de uitvoerende lidstaat is, maar de wijze waarop dat moet gebeuren, is een zaak van het nationale recht van de lidstaten. Ook het optreden van een aldus ingeschakelde advocaat is een zaak van het nationale recht van de lidstaten. De richtlijn strekt ertoe het recht op toegang tot een advocaat in de uitvaardigende lidstaat vast te leggen en de uitoefening van dat recht te faciliteren. Zo wordt de opgeëiste persoon onverwijld na zijn aanhouding door de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat ervan op de hoogte gesteld dat hij het recht heeft in de uitvaardigende lidstaat een advocaat aan te wijzen (vierde lid) en dient de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat de

uitvaardigende justitiële autoriteit te informeren over het verzoek van de opgeëiste persoon om in die lidstaat een advocaat aan te wijzen (vijfde lid, eerste volzin). De bevoegde autoriteit in de uitvaardigende staat verstrekt daarna aan de opgeëiste persoon de informatie over hoe hij in die lidstaat een advocaat kan vinden (vijfde lid, tweede volzin). Hierbij is gedacht, zoals blijkt uit overweging 46, aan een lijst van advocaten, maar de richtlijn bevat ter zake geen voorschriften. De rol van een in de uitvaardigende lidstaat aangewezen advocaat in de overleveringsprocedure is ondersteunend van aard. Hij kan de raadsman in de uitvoerende lidstaat informatie en advies verstrekken. De rechtsbijstand in de uitvoerende lidstaat tijdens de procedure van overlevering wordt verleend door de raadsman uit die lidstaat, zoals blijkt uit het eerste tot en met het derde lid van artikel 10. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de uitoefening van het recht op toegang tot een raadsman in de uitvaardigende lidstaat de overleveringsprocedure verlengt. Om dat duidelijk te maken, is in het zesde lid vastgelegd dat de termijnen waarbinnen op de tenuitvoerlegging van een EAB wordt beslist (artikelen 22 en 40 van de Overleveringswet) en de feitelijke overlevering moet worden uitgevoerd (artikelen 35 en 43 van de Overleveringswet), onverkort gelden.

Het geldende recht en de voorgestelde implementatie (6.2)

De geldende wet- en regelgeving voldoet voor een belangrijk deel aan het in deze paragraaf besproken onderdeel van de richtlijn: vanzelfsprekend bestaat in Nederlandse overleveringsprocedures – waarin Nederland als uitvoerende lidstaat optreedt – het recht op bijstand van een raadsman in Nederland, en er is ook geen rechtsregel die het een opgeëiste persoon die in Nederland is aangehouden ter uitvoering van een EAB, thans verbiedt daarnaast in de uitvaardigende lidstaat een advocaat aan te wijzen. Ook staat de Nederlandse wetgeving er niet aan in de weg dat een opgeëiste persoon die in het buitenland is aangehouden ter uitvoering van een door Nederland uitgevaardigd EAB, bijstand van een advocaat in Nederland zoekt. Omdat in de richtlijn een recht op toegang tot een advocaat in de uitvaardigende lidstaat wordt geïntroduceerd, is het noodzakelijk dit ook in de Nederlandse wetgeving expliciet te regelen. Met het oog daarop wordt de Overleveringswet (Olw) aangevuld. Deze aanvulling betreft het door de richtlijn geïntroduceerde recht van de opgeëiste persoon die is aangehouden, een advocaat aan te wijzen in de uitvaardigende lidstaat en de wijze waarop dat dient te worden gefaciliteerd (paragraaf 6.2.2). Verder vloeit uit het bepaalde in de richtlijn dat opgeëiste personen die zijn aangehouden, dezelfde rechten hebben als die de richtlijn toekent aan aangehouden verdachten in strafprocedures voort, dat de Overleveringswet ook op dit punt aanvulling behoeft (paragraaf 6.2.1). Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de regeling van de rechtsbijstand in de procedure van overlevering door Nederland in deze wet meer te concentreren, in een nieuw artikel 43a Olw.

Bijstand van een raadsman in overleveringsprocedures in Nederland (als Nederland optreedt als uitvoerende lidstaat) (6.2.1)

Uit artikel 10, eerste, tweede en derde lid, van de richtlijn vloeit, zoals gezegd, voort dat opgeëiste personen die zijn aangehouden, dezelfde rechten hebben als die de richtlijn aan verdachten in strafprocedures toekent, te beginnen met het recht op toegang tot een raadsman op een zodanig moment en op zodanige wijze dat zij hun rechten daadwerkelijk, en in ieder geval zonder onnodig uitstel na de vrijheidsbeneming, kunnen uitoefenen (tweede lid, onder a). Ter implementatie van dit onderdeel van de richtlijn wordt voorgesteld om in de Overleveringswet in het algemeen te bepalen dat de opgeëiste persoon zijn recht om door een raadsman te worden bijgestaan, kan uitoefenen overeenkomstig de corresponderende

bepalingen die gelden voor verdachten in strafprocedures (zie het in artikel II voorgestelde artikel 43a, eerste lid, Olw) en om de aanwijzing van een raadsman, die nu al in overleveringszaken is voorzien, op dezelfde wijze vorm te geven als in dit wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn bij strafzaken is gebeurd (zie paragraaf 3.3). Dat laatste houdt in dat de hulpofficier van justitie de raad voor rechtsbijstand van de aanhouding van de opgeëiste persoon in kennis stelt, waarna de raad een raadsman aanwijst (zie het voorgestelde artikel 43a, tweede lid, Olw). Daardoor is verzekerd dat de opgeëiste persoon onverwijld na zijn aanhouding een raadsman kan consulteren.

De opgeëiste persoon heeft in overleveringsprocedures ook nu al het, ook in artikel 10, tweede lid, onder b, van de richtlijn voorziene, recht om met zijn raadsman te communiceren en deze te ontmoeten. In het geldende artikel 30, eerste lid, Olw is artikel 50, eerste lid, Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat artikellid garandeert het vrije verkeer tussen de verdachte en zijn raadsman. Wat daarover, en over de bepalingen over het bezoeken van en communiceren met een van zijn vrijheid beroofde verdachte in paragraaf 3.4 is vermeld, is hier van overeenkomstige toepassing.

Volgens het geldende recht heeft de opgeëiste persoon in overleveringsprocedures het recht om zich door zijn raadsman te laten bijstaan tijdens verhoren door de uitvoerende rechterlijke autoriteit. Hij kan bovendien ervan afzien zelf bij het verhoor door de rechtbank aanwezig te zijn en zich te laten vertegenwoordigen door zijn raadsman. Implementatie van het desbetreffende onderdeel van de richtlijn (artikel 10, tweede lid, onder c) vergt derhalve slechts enkele bijstellingen van de Overleveringswet. Die wet bepaalt thans alleen bij het verhoor door de rechtbank expliciet dat de opgeëiste persoon zich door een raadsman kan laten bijstaan (artikel 25, derde lid, Olw). Reeds na de (voorlopige) aanhouding van de opgeëiste persoon wordt een raadsman opgeroepen, waardoor vanaf dat moment in rechtsbijstand is voorzien. Dus ook op de momenten waarop de opgeëiste persoon volgens de wettelijke regeling in verband met de inverzekeringstelling of verlenging daarvan wordt gehoord. Voorgesteld wordt de desbetreffende artikelen aan te vullen met een bepaling volgens welke de opgeëiste persoon zich ook op de desbetreffende momenten bij het verhoor door een raadsman kan laten bijstaan. Daaruit vloeit voort dat de raadsman bevoegd is datgene te doen wat voor het verlenen van die bijstand nodig is. Er ligt in besloten dat de raadsman, zoals de richtlijn voorschrijft, de verhoren van de opgeëiste persoon mag bijwonen en daaraan mag deelnemen, welke deelname onder meer kan bestaan in vragen stellen, om verduidelijking vragen en opmerkingen maken.

Ook de Overleveringswet schrijft niet de wijze voor waarop de raadsman tijdens verhoren rechtsbijstand verleent. Dat is, uitgaande van het belang van zijn cliënt en binnen de grenzen van het tuchtrecht, aan de raadsman zelf. De wijze van rechtsbijstandverlening vindt in de Overleveringswet wat betreft de behandeling door de rechtbank slechts een grens in het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 272 Sv betreffende de handhaving van de orde tijdens de zitting. Zie daarover nader in paragraaf 3.5.2; wat daarover in die paragraaf met betrekking tot strafzaken is gezegd, is hier van overeenkomstige toepassing. Voorgesteld wordt om in het nieuwe artikel 43a, eerste lid, Olw ook artikel 124 Sv over ordemaatregelen bij ambtsverrichtingen van overeenkomstige toepassing te verklaren in de overleveringsprocedure, in verband met verhoren van de opgeëiste persoon in verband met zijn inverzekeringstelling.

Zoals gezegd, krijgt de opgeëiste persoon na zijn aanhouding rechtsbijstand doordat voor hem een raadsman wordt opgeroepen. Ook nu al laat de Overleveringswet toe dat de opgeëiste persoon voorafgaand aan het moment waarop hij in verband met de inverzekeringstelling wordt gehoord, zijn raadsman consulteert. Voorgesteld wordt om ter uitvoering van de richtlijn het recht op consultatiebijstand uitdrukkelijk in de

Overleveringswet vast te leggen. Consultatiebijstand voorafgaand aan het moment waarop de opgeëiste persoon in verband met de inverzekeringstelling wordt gehoord is om verschillende redenen van betekenis. De raadsman kan de opgeëiste persoon in algemene zin inlichten over wat hem te wachten staat. De raadsman kan hem adviseren over de vraag of het zin heeft tegen verdere vrijheidsbeneming te opponeren, en over de vraag of het raadzaam is in te stemmen met onmiddellijke overlevering. Tegen deze achtergrond is in het voorgestelde artikel 43a, vierde lid, Olw bepaald dat de opgeëiste persoon voor wie een raadsman beschikbaar is, de gelegenheid wordt verschaft om voorafgaand aan zijn verhoor in verband met de inverzekeringstelling gedurende ten hoogste een half uur met hem een onderhoud te hebben. Evenals in de voorgestelde regeling voor strafzaken het geval is, is ook in overleveringszaken wenselijk te bepalen dat maximaal twee uur op de opgeroepen raadsman wordt gewacht alvorens te beginnen de opgeëiste persoon in verband met de inverzekeringstelling te horen. Waar aangewezen kan voor de communicatie tussen raadsman en opgeëiste persoon gebruik worden gemaakt van de tolkentelefoon. Opneming van een maximale wachttijd is wenselijk gelet op in het bijzonder de termijn voor overdracht van de opgeëiste persoon die buiten het arrondissement Amsterdam is aangehouden, aan de officier van justitie in Amsterdam.
Zoals gezegd verklaart artikel 10, derde lid, van de richtlijn een aantal rechten uit de richtlijn van overeenkomstige toepassing op overleveringsprocedures in de uitvoerende lidstaat. Deze rechten komen de opgeëiste persoon in overleveringsprocedures nu al toe. De eerste bepaling die de richtlijn van overeenkomstige toepassing verklaart op overleveringsprocedures, is die betreffende het recht op vertrouwelijke communicatie met de raadsman. Dit is thans vastgelegd in artikel 30, eerste lid, Olw, waarin artikel 50, eerste lid, Sv van overeenkomstige toepassing is verklaard. Dat artikellid garandeert het vrije verkeer tussen de verdachte en zijn raadsman. Wat daarover, en over de bepalingen over vertrouwelijke communicatie in penitentiaire inrichtingen in paragraaf 4 is vermeld, is hier van overeenkomstige toepassing.
Het feit dat de richtlijn in artikel 10, derde lid, het recht om een derde van de vrijheidsbeneming op de hoogte te laten stellen, het recht om met een derde te communiceren en het recht op consulaire bijstand (artikelen 5, 6 en 7 van de richtlijn), van overeenkomstige toepassing verklaart op overleveringsprocedures, vergt een aanvulling van de Overleveringswet waardoor het in dit wetsvoorstel voor strafzaken voorgestelde artikel 27e Sv van overeenkomstige toepassing wordt verklaard (zie het voorgestelde artikel 17, derde lid, Olw). Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat het recht om derden van de vrijheidsbeneming in kennis te stellen en met hen te communiceren, en het recht op consulaire bijstand, ook thans reeds voor opgeëiste personen geldt. De aanvulling die op dit punt in de Overleveringswet wordt voorgesteld, houdt mede verband met de wens om deze rechten, evenals ten aanzien van de corresponderende rechten in strafprocedures wordt voorgesteld, op het niveau van de wet vast te leggen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 5 en de artikelsgewijze toelichting op artikel II, onderdeel A.
Ook de bepaling van artikel 9 van de richtlijn, betreffende het doen van afstand van het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures, dient van overeenkomstige toepassing te zijn in overleveringsprocedures. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven door het voor strafzaken voorgestelde artikel 28a Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren in het nieuwe artikel 43a Olw.

Bijstand van een raadsman in de uitvaardigende lidstaat (6.2.2)

Zoals hierboven in deze paragraaf is uiteengezet, kent de richtlijn aan de opgeëiste persoon formeel een recht toe om tijdens de overleveringspro-

cedure een advocaat aan te (doen) wijzen in de uitvaardigende lidstaat en legt deze aan de bevoegde autoriteiten de verplichting op om dat te faciliteren op de wijze zoals voorzien in de richtlijn. Ter uitvoering van de desbetreffende bepalingen uit de richtlijn wordt de Overleveringswet met een tweetal wettelijke voorzieningen aangevuld: een voor gevallen waarin Nederland de uitvoerende lidstaat is (hoofdstuk II Olw) en een voor gevallen waarin Nederland de uitvaardigende lidstaat is (hoofdstuk III Olw).

Nederland uitvoerende lidstaat

Wanneer Nederland de uitvoerende lidstaat is, bestaat het faciliteren er in de eerste plaats in dat de opgeëiste persoon erop wordt gewezen dat hij een advocaat kan aanwijzen in de uitvaardigende lidstaat met het oog op het, door het verstrekken van informatie en advies, verlenen van bijstand aan zijn raadsman in de overleveringsprocedure in Nederland (artikel 10, vierde lid, van de richtlijn). In de tweede plaats dient op grond van artikel 10, vijfde lid, van de richtlijn een daartoe strekkend verzoek van de opgeëiste persoon terstond aan de uitvaardigende justitiële autoriteit te worden doorgeleid. Het recht een raadsman aan te wijzen in de uitvaardigende lidstaat laat op grond van artikel 10, zesde lid, van de richtlijn de termijnen van de overleveringsprocedure onverlet. Voorgesteld wordt om deze verplichtingen als volgt in de Overleveringswet te implementeren. In het voorgestelde artikel 17, derde lid, Olw wordt bepaald dat de opgeëiste persoon (schriftelijk) wordt gewezen op de mogelijkheid te verzoeken om aanwijzing van een advocaat in de uitvaardigende lidstaat en in het voorgestelde artikel 21a Olw wordt bepaald dat de opgeëiste persoon die is aangehouden, kan verzoeken een advocaat in de uitvaardigende lidstaat aan te wijzen met het oog op het, door het verstrekken van informatie en advies, verlenen van bijstand aan zijn raadsman in de overleveringsprocedure in Nederland. Voorts wordt in laatstgenoemde artikel bepaald dat de officier van justitie na ontvangst van het verzoek de uitvaardigende justitiële autoriteit terstond van het verzoek in kennis stelt, omdat de termijnen voor de behandeling van het EAB onverkort gelden. Het is dan verder aan de bevoegde autoriteit in die lidstaat om de opgeëiste persoon van informatie te voorzien teneinde hem in staat te stellen een advocaat aan te zoeken. Dat laatste blijft de eigen verantwoordelijkheid van de opgeëiste persoon. Zoals blijkt uit artikel 10, vierde lid, van de richtlijn heeft de advocaat in de uitvaardigende lidstaat een ondersteunende rol in de overleveringsprocedure doordat hij de raadsman van de opgeëiste persoon in Nederland informatie en advies kan verstrekken met het oog op de overleveringsprocedure. Het gaat dus niet om advisering van de raadsman in de uitvoerende lidstaat over de strafzaak met het oog waarop het EAB is uitgevaardigd. De overleveringsrechter heeft geen taak bij beoordeling van aspecten van de strafzaak; hij buigt zich over het EAB en beslist over de overlevering. De strafzaak is uitsluitend een zaak van de strafrechter in de uitvaardigende lidstaat.
Wanneer de officier van justitie het verzoek van de opgeëiste persoon om een advocaat in de uitvaardigende lidstaat aan te wijzen, conform het voorgestelde artikel 21a Olw heeft doorgeleid, en de opgeëiste persoon bij de rechtbank zijn beklag doet over het feit dat de uitvaardigende lidstaat niet heeft gereageerd, is dit geen reden voor aanhouding van de behandeling, omdat de termijnen voor overlevering volgens het voorgestelde artikel 21a Olw onverkort gelden. Zie ook artikel 10, zesde lid, van de richtlijn.

Nederland uitvaardigende lidstaat

Voor gevallen waarin Nederland het EAB heeft uitgevaardigd en de opgeëiste persoon in de procedure voor overlevering aan Nederland via

de uitvoerende justitiële autoriteit in de uitvoerende lidstaat om aanwijzing van een advocaat in Nederland heeft verzocht, geldt op grond van de richtlijn de verplichting om hem onverwijld de informatie te verstrekken om in Nederland een advocaat te vinden. Deze verplichting is in het voorgestelde artikel 48a Olw neergelegd: na ontvangst van een kennisgeving van de uitvoerende justitiële autoriteit dat de opgeëiste persoon heeft verzocht om aanwijzing van een in Nederland ingeschreven advocaat met het oog op het, door het verstrekken van informatie en advies, verlenen van bijstand aan zijn raadsman in de uitvoerende lidstaat ten behoeve van de procedure voor overlevering door die lidstaat, verstrekt de uitvaardigende officier van justitie onverwijld de daarvoor benodigde gegevens aan de opgeëiste persoon. Onder de benodigde gegevens die de officier van justitie moet verstrekken, kan, in het licht van overweging 46 van de preambule van de richtlijn, worden verstaan het aan de opgeëiste persoon verstrekken van een lijst met namen en contactgegevens van in Nederland inschreven advocaten. Het voornemen bestaat de NOvA te vragen een dergelijke lijst op te stellen. De verstrekking van deze informatie door de officier van justitie vindt, zo is bepaald, al dan niet door tussenkomst van de uitvoerende justitiële autoriteit plaats. Omdat de uitvoerende justitiële autoriteit eerder het verzoek van de opgeëiste persoon tot verstrekking van deze informatie heeft doorgeleid, ligt het voor de hand dat deze autoriteit het beste op de hoogte is van de verblijfplaats van betrokkene en daarom de informatie naar hem kan doorsturen. Rechtstreekse toezending van deze informatie is daarmee overigens niet uitgesloten.
Ook hier geldt dat de Nederlandse advocaat de advocaat in de uitvoerende lidstaat ondersteunt door informatie en advies te verstrekken met het oog op de overleveringsprocedure in die lidstaat.

Overige bepalingen uit de richtlijn (7)

In deze paragraaf worden enkele bepalingen uit de richtlijn besproken die in het voorgaande nog niet of niet volledig aan bod zijn gekomen.
Artikel 11 van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn het nationale recht inzake rechtsbijstand, welk recht volgens dit artikel in overeenstemming moet zijn met artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, onverlet laat. Deze bepaling behoeft naar haar aard geen implementatie in wet- en regelgeving. In paragraaf 1.1 is erop gewezen dat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan voor een richtlijn over gefinancierde rechtsbijstand.
Op grond van artikel 12, eerste lid, van de richtlijn moeten verdachten in strafprocedures en opgeëiste personen in overleveringsprocedures over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken in gevallen waarin hun recht op toegang tot een raadsman is geschonden.
Wat betreft strafprocedures voldoet de Nederlandse wetgeving aan deze bepaling. Voor zover een schending van het recht op bijstand van een raadsman in het voorbereidend onderzoek heeft plaatsgevonden, kunnen verdachten daarover klagen wanneer hun zaak door de rechter op de terechtzitting wordt behandeld. De rechter kan aan vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek op grond van artikel 359a Sv rechtsgevolgen verbinden (zie hierboven in paragraaf 3.10). Tegen een beslissing van de rechtbank over het recht op toegang tot een raadsman kan worden opgekomen in het hoger beroep bij het gerechtshof.
Wat betreft de vereiste voorziening in rechte voor gevallen waarin het recht op toegang tot een raadsman in de overleveringsprocedure is geschonden, is uitgangspunt dat deze voorziening alleen binnen het kader van die procedure behoeft te worden geboden, en dat deze binnen de termijnen van Kaderbesluit 2002/548/JBZ wordt gevoerd. Het uitgangspunt dat de richtlijn geen afbreuk mag doen aan de termijnen van dat kaderbesluit, wordt bevestigd in artikel 10, zesde lid, van de richtlijn.

De geldende wetgeving voldoet aan dit onderdeel van de richtlijn. Wanneer het recht op bijstand van een raadsman niet in acht is genomen – de raadsman is bijvoorbeeld niet tot het verhoor door de officier van justitie in het kader van de inverzekeringstelling toegelaten –, kan daarover worden geklaagd tijdens de behandeling door de rechtbank. In het theoretische geval waarin het de rechtbank is die dat recht niet heeft gerespecteerd, kan daartegen bij de civiele rechter in kort geding worden opgekomen, bij welke behandeling in kort geding evenzeer rekening moet worden gehouden met de termijnen van het kaderbesluit.
Artikel 14 van de richtlijn bevat een zogenoemde non-regressieclausule waarin is bepaald dat de richtlijn niet mag worden uitgelegd als een afwijking of beperking van de rechten of waarborgen die voortvloeien uit andere internationale instrumenten zoals het EVRM en het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, die een hoger beschermingsniveau bieden.
Deze bepaling vergt naar haar aard geen implementatie in wet- en regelgeving. In dit verband kan worden gewezen op artikel 94 Grondwet waarin is neergelegd dat de wettelijke voorschriften geen toepassing vinden indien deze onverenigbaar zijn met een ieder verbindende bepalingen van verdragen.

Overgangsrecht (8)

Het is niet nodig in een bepaling van overgangsrecht te voorzien. Bij wijzigingen van strafvorderlijke aard wordt uitgegaan van onmiddellijke werking. Dat betekent dat aan die onderdelen van de in dit wetsvoorstel opgenomen wettelijke voorschriften, die ten opzichte van het geldende recht nieuw zijn, vanaf de datum van inwerkingtreding moet worden voldaan zodra de desbetreffende proceshandeling wordt verricht. Dat betekent bijvoorbeeld dat verhoorbijstand aan meerderjarige verdachten – een nieuw element – moet worden toegestaan bij verhoren die na de datum van inwerkingtreding plaatsvinden.
Mocht voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling alsnog in de rechtspraak worden aangenomen dat uit artikel 6 EVRM een algemeen recht van de verdachte op aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor voortvloeit (zie nader in paragraaf 3.2.2), dan gaat de verplichting om een dergelijk recht te waarborgen, op een eerder moment in, omdat deze in dat geval rechtstreeks op artikel 6 EVRM berust.

Financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties (9)

Financiële gevolgen (9.1)

Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven, is het voormalige conceptwetsvoorstel na de totstandkoming van de richtlijn gesplitst in twee afzonderlijke wetsvoorstellen, waarbij de elementen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de richtlijn in het voorliggende wetsvoorstel zijn overgenomen, en de overige elementen in het aanvullende wetsvoorstel. Naar aanleiding van het voormalige conceptwetsvoorstel zijn impactanalyses gemaakt door advies- en onderzoeksbureau Significant. Voor zover deze impactanalyses de elementen van het voorliggende wetsvoorstel betreffen, zijn zij aan de basis gelegd van deze paragraaf over de financiële gevolgen.
Het wetsvoorstel legt het recht op consultatiebijstand en verhoorbijstand wettelijk vast. Consultatiebijstand aan aangehouden verdachten en verhoorbijstand aan aangehouden jeugdige verdachten vinden thans reeds plaats op basis van het in paragraaf 3.2 omschreven beleid. Deze vormen van rechtsbijstand zijn immers, mede op basis van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, geldend recht. Het gaat in deze paragraaf

dus alleen om de gevolgen van de veranderingen die het wetsvoorstel ten opzichte van het geldende recht meebrengt. Dat betreft met name een algemeen recht op verhoorbijstand voor aangehouden meerderjarige verdachten. Ook het informeren van derden en het consulaat over de vrijheidsbeneming betreft geldende recht (zie nader in paragraaf 5).

Investeringen politie

De wetsvoorstellen hebben aanzienlijke gevolgen voor de politieorganisatie. De aanwezigheid van een raadsman bij politieverhoren maakt dat deze anders zullen gaan verlopen. Dit vraagt, zoals ook blijkt uit het advies van de politie, investeringen in opleidingen van politie, aanpassingen van verhoorruimtes, aanpassingen van administratieve processen en ICT-infrastructuur.
Consultatiebijstand en verhoorbijstand hebben gevolgen voor de doorlooptijden in de strafrechtsketen. Meer structurele beschikbaarheid van advocaten op de grotere politiebureaus zal een positief effect hebben op die doorlooptijden. In paragraaf 9.2 zal nader worden ingegaan op pilots ter zake.
De uitgevoerde impactanalyses geven een beeld van de effecten van het wetsvoorstel voor onder andere de politie. Deze effecten hebben voor een deel een structureel en voor een deel een incidenteel karakter. Het structurele effect houdt verband met de voorziene inzet van politiepersoneel, waaronder die van de hulpofficier van justitie, die uit het wetsvoorstel voortvloeit. Op basis van cijfers van de raad voor rechtsbijstand over het aantal consultaties voorafgaand aan het verhoor is berekend, dat het wetsvoorstel bij de politie leidt tot een inzet van ongeveer 135 fte's. Aangezien de totale omvang van de operationele sterkte een gegeven is, zal binnen het totaal van de operationele sterkte door middel van herprioritering capaciteit moeten worden vrij gemaakt. Het incidentele effect vloeit voort uit de voorziene aanpassing van de huisvesting. Aangezien niet alle verhoorruimtes geschikt zijn voor verhoor met aanwezigheid van een raadsman en eventueel een tolk, zal een aanzienlijk deel van deze ruimtes verbouwd moeten worden. Hiermee is een bedrag gemoeid van incidenteel € 8,0 mln. Voor de financiering hiervan is inmiddels dekking gevonden binnen de € 105 mln., die het kabinet voor de Nationale Politie heeft gereserveerd.

De bekostiging van consultatiebijstand voor aangehouden verdachten en verhoorbijstand voor aangehouden jeugdige verdachten is voorzien in de artikelen 23 en 23a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (zie paragraaf 3.2). De kosten die voortvloeien uit beide vormen van rechtsbijstand, welke vormen van rechtsbijstand met dit wetsvoorstel wettelijk worden vastgelegd, zijn al opgenomen in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
De extra kosten als gevolg van dit wetsvoorstel betreffen, zoals hierboven al aangegeven, vooral de introductie van een algemeen recht op verhoorbijstand voor aangehouden meerderjarige verdachten. Wat betreft de vergoeding hiervan wordt voorgesteld om, overeenkomstig de regeling zoals die nu al voor aangehouden jeugdige verdachten geldt, voor het bijwonen van verhoren in een piketzaak uit te gaan van een vergoeding van (forfaitair) 2 punten indien er sprake is van een verdenking van:
– een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van twaalf jaar of meer;
– een misdrijf met een slachtoffer dat is overleden dan wel zwaar lichamelijk letsel heeft opgelopen; of
– een zedenmisdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van acht jaar of meer, of sprake is van een

zedenmisdrijf waarbij de strafverzwaringsgrond van artikel 248, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.

In alle overige gevallen betreffende aangehouden verdachten waarin sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt uitgegaan van 1 punt.

Gehandhaafd blijft dat verhoorbijstand aan aangehouden verdachten van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten, niet wordt vergoed. Dat geldt ook voor jeugdige verdachten. Gehandhaafd blijft eveneens, zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven, dat voor verdachten die zich in vrijheid bevinden, geen raadsman wordt aangewezen, en dat verhoorbijstand niet wordt vergoed.

Voor de berekening van de gevolgen voor de gefinancierde rechtsbijstand is uitgegaan van de aanname dat de helft van de verdachten die gebruik hebben gemaakt van het recht op consultatiebijstand ook gebruik zal maken van het recht op verhoorbijstand. In 2013 betrof het aantal gevallen waarin een vergoeding voor consultatiebijstand is verleend volgens cijfers van de raad voor rechtsbijstand afgerond 100.000.

Aangezien ook in 2013 reeds was voorzien in het recht op verhoorbijstand voor jeugdige verdachten dient, om dubbeltellingen te voorkomen, voor deze gevallen te worden gecorrigeerd. In 2013 is voor jeugdige verdachten in ongeveer 5.350 gevallen verhoorbijstand vergoed. Afgerond gaat het dus naar verwachting om 45.000 nieuwe vergoedingsmomenten. Dit leidt tot ongeveer € 9,2 miljoen aan kosten voor de gefinancierde rechtsbijstand.

Daarnaast leidt het wetsvoorstel tot extra kosten als gevolg van het voorgestelde artikel 488c, eerste lid, Sv, waarin is bepaald dat jeugdige verdachten geen afstand kunnen doen van hun recht op consultatiebijstand. Daarbij wordt, zoals in paragraaf 3.9 is aangegeven, geen onderscheid gemaakt naar de ernst van het strafbaar feit waarvan de jeugdige wordt verdacht. Op grond van het wetsvoorstel krijgt dus iedere aangehouden jeugdige verdachte consultatiebijstand. Dat is een intensivering ten opzichte van de huidige situatie, waarin volgens de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor jeugdige verdachten in C-zaken en jeugdige verdachten van 16 en 17 jaar in B-zaken nog zelfstandig afstand kunnen doen van hun recht op consultatiebijstand. Deze intensivering heeft gevolgen voor het budget van de gefinancierde rechtsbijstand:

– Voor de als tweede genoemde groep verdachten – jeugdige verdachten van 16 en 17 jaar in B-zaken – moet de overheid de extra kosten van consultatiebijstand dragen voor verdachten die onder de huidige omstandigheden nog afstand doen van hun recht op consultatiebijstand. Op basis van cijfers van het WODC (bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012) wordt ingeschat dat dit om 10.000 nieuwe vergoedingsmomenten gaat. Uitgaande van een reguliere vergoeding voor consultatiebijstand van 0,75 punt worden de extra kosten geraamd op ongeveer € 1,1 mln. structureel.
– De financiële gevolgen van vergoeding van «verplichte» consultatiebijstand voor de als eerste genoemde groep verdachten – jeugdige verdachten van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten – bedragen naar schatting ongeveer € 1,2 mln. structureel. Hierbij wordt – eveneens op basis van cijfers uit bovengenoemde WODC-rapportage – uitgegaan van ongeveer 15.000 nieuwe vergoedingsmomenten. Rekening houdend met het feit dat het hier gaat om een verdenking van lichtere strafbare feiten, waarvoor geen langduriger vrijheidsbeneming mogelijk is dan alleen voor de duur van het ophouden voor onderzoek, is voor deze zaken uitgegaan van een lager punttarief.

In totaal bedragen de verwachte structurele extra kosten van het wetsvoorstel voor de gefinancierde rechtsbijstand afgerond € 11,5 mln. Binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is in dekking voorzien voor dit bedrag.

Een en ander zal ter uitvoering van het wetsvoorstel worden verwerkt in een wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.
De raad voor rechtsbijstand meent dat overweging verdient om te bezien of ook de onderzoekshandelingen, in het bijzonder de meervoudige en enkelvoudige confrontatie (zie paragraaf 3.6), onder het vergoedingskader van artikel 17 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zouden moeten worden gebracht. Dit zal nader worden bezien bij de wijziging die al op grond van het voorgaande in dat besluit moet worden doorgevoerd.
Wat betreft het recht van de opgeëiste persoon, die op basis van een door Nederland uitgevaardigd EAB in een andere lidstaat is aangehouden, om een raadsman in Nederland aan te wijzen, is het niet de bedoeling, zo kan op een vraag van de raad voor rechtsbijstand worden geantwoord, dat daarvoor een toevoeging kan worden aangevraagd. Het gaat hier om een aanvullende faciliteit die voor rekening van de opgeëiste persoon komt.

Kosten rechtsbijstand

Uitvoeringsconsequenties (9.2)

De beoogde werking van de in het wetsvoorstel voorgestelde regelingen in de praktijk is in de voorgaande paragrafen besproken en zal het artikelsgewijze deel meer in detail worden toegelicht. Op deze plaats wordt, naar aanleiding van de consultatieadviezen, nader op enige uitvoeringsaspecten ingegaan.
De politie wijst er in haar advies op dat het wetsvoorstel een «systeembreuk» in de opsporing betekent. Zij verwacht een verminderde bereidheid bij verdachten om een verklaring af te leggen, hetgeen van grote invloed is op de afhandeling van een zaak. Daarbij vreest de politie dat het verhoor steeds meer een formaliteit zal worden in plaats van een tactisch bewijsmiddel.
Voorop gesteld moet worden dat het recht op consultatiebijstand bij aangehouden verdachten en het recht op verhoorbijstand voor aangehouden jeugdige verdachten sinds 2009 geldend recht is. Ter implementatie van de richtlijn wordt dit geldende recht in dit wetsvoorstel gecodificeerd, en wordt daaraan het recht op verhoorbijstand van aangehouden volwassen verdachten, alsmede een recht op verhoorbijstand van niet-aangehouden verdachten, toegevoegd. De richtlijn, en het voorliggende implementatiewetsvoorstel, bouwen daarmee voort op een ruim vijf jaar geleden ingezette rechtsontwikkeling. Van een geheel nieuwe rechtsontwikkeling is daardoor thans geen sprake meer.
Het geldende recht is voor een belangrijk deel opgenomen in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Deze aanwijzing is recent aan een evaluatie onderworpen (Willem-Jan Verhoeven en Lonneke Stevens, *Rechtsbijstand bij politieverhoor*, Den Haag 2013). Uit deze, onder auspiciën van het WODC uitgevoerde, evaluatie volgt wat betreft de veronderstelling dat de verklaringsbereidheid van verdachten zou afnemen, een genuanceerd beeld. De onderzoekers stellen dat advocaten niet standaard adviseren een beroep te doen op het zwijgrecht, maar bij hun advies zoveel mogelijk de omstandigheden van de zaak meewegen.
Daarnaast moet worden gewezen op een recent in opdracht van het WODC door de Universiteit van Maastricht uitgevoerd onderzoek (Miet Vanderhallen e.a., *Rechtsbijstand en de waarde van het verhoor*, Maastricht 2014). Daarin is door middel van een vergelijking met Engeland en Wales en met België bezien wat de invloed in Nederland is van rechtsbijstand in verband met het politieverhoor op de waarde van het verhoor voor opsporing en bewijs. In het onderzoek worden op basis van ervaringen in Engeland en Wales en in België in hoofdlijnen twee conclusies getrokken. De eerste is dat aanvankelijk bij politie en advocatuur weerstand bestond tegenover elkaar en tegenover de voor rechtsbijstand in verband met het politieverhoor geldende regels. Na deze

fase, die door de onderzoekers als «afweerfase» wordt gekenschetst, is deze weerstand afgenomen en heeft deze plaatsgemaakt voor een herpositionering en een meer strategische opstelling ten opzichte van de andere partij. Waar de advocatuur evolueerde van het overwegend geven van het advies om een beroep te doen op het zwijgrecht naar het geven van meer gedifferentieerde adviezen, maakte de politie een ontwikkeling door in het verstrekken van informatie over het dossier aan de advocaat voorafgaand aan het verhoor. De geschetste ontwikkelingen hebben in de genoemde landen geleid tot een grotere professionalisering van zowel de advocaten als verhoorders, wat de kwaliteit van het verhoor ten goede is gekomen. Onderzoek laat zien dat ook in verhoren waar geen advocaat aanwezig is, de verhoorkwaliteit is toegenomen.
Een tweede conclusie die de onderzoekers trekken is dat de verwachting dat de waarde van een verklaring afneemt als gevolg van een sterke toename van het aantal zwijgende verdachten, empirische grondslag mist. Het ligt in lijn der verwachtingen, aldus het onderzoek, dat politie en advocatuur zich verder professionaliseren en herpositioneren ten opzichte van elkaar.
De politie wijst er voorts op dat het wetsvoorstel grote gevolgen heeft voor de werkprocessen van de politie. Zij is van mening dat sprake is van een «opeenstapeling» van nieuwe wetgeving die de eerste uren van het onderzoek na aanhouding betreffen. Door deze gevolgen en door de aan dit wetsvoorstel verbonden kosten – zie paragraaf 9.1 – kan het volgens de politie niet anders dan dat dit negatieve gevolgen zal hebben voor door de politie behaalde resultaten op het terrein van de opsporing. In welke mate dat het geval zal zijn, is op dit moment niet te voorzien, aldus de politie.
De regering heeft begrip voor gevolgen die het wetsvoorstel heeft voor de werkprocessen van politie, mede gezien de aan dit wetsvoorstel voorafgaande implementatie van de andere Europese richtlijnen op het terrein van de procedurele rechten, te weten de Richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures en de Richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures, ook al gaat het (ook) wat deze twee richtlijnen betreft om een al enige tijd geleden vanuit de Europese Unie ingezette rechtsontwikkeling. In verband met de toename van het aantal maatregelen dat in de eerste uren na aanhouding zal moeten worden getroffen, is in het aanvullende wetsvoorstel voorgesteld om de termijn voor het ophouden voor onderzoek bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, met drie uur te verlengen, om zo de nodige ruimte te scheppen om deze maatregelen te treffen en de werkprocessen van de politie hun loop te laten hebben. In dit verband is van belang dat uit de hierboven genoemde evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor uit 2013 kan worden afgeleid dat de «opsporingstijd» (dat is de tijd vanaf de aanhouding van de verdachte tot zijn heenzending of inverzekeringstelling) na het van kracht worden van deze aanwijzing niet is toegenomen. Voor gevallen waarin de termijn van het ophouden voor onderzoek dreigt te worden overschreden, biedt deze verlenging, die ook door de onderzoekers als oplossing wordt aangedragen en door de politie in haar advies onderschreven, de benodigde ruimte. Zie nader in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting bij het aanvullende wetsvoorstel.

In het licht van het voorgaande gaat de regering ervan uit dat vertragingen in de doorlooptijden en negatieve gevolgen voor de resultaten van de opsporing zullen uitblijven dan wel binnen aanvaardbare proporties zullen kunnen worden gehouden. Flankerende maatregelen, zoals het (gezamenlijk met de advocatuur) opleiden van verhorend ambtenaren, en het verlenen van rechtsbijstand via een videoverbinding, kunnen hieraan kunnen bijdragen.
De politie geeft aan van mening te zijn dat er toegewerkt zal moeten worden naar een structurele aanwezigheid van raadslieden op de grotere

politiebureaus. Ook OM en RSJ brengen, vooral in verband met jeugdige verdachten, naar voren dat de wachttijden zo kort mogelijk moet worden gehouden. De RSJ denkt daarbij aan het stationeren van een advocaat op ieder politiebureau. Momenteel wordt onderzocht hoe de wachttijd zo kort mogelijk kan worden gehouden. In dit verband kan worden opgemerkt dat experimenten plaatsvinden met het stationeren van advocaten op de verhoorlocatie. Momenteel worden pilots voorbereid in het kader van de ZSM-werkwijze waarin advocaten structureel aanwezig zullen zijn op de ZSM-locatie en van daaruit in beginsel via een videoverbinding bijstand verlenen aan verdachten op de verschillende detentielocaties in de regio. Onderdeel van de pilots vormt onder meer de vraag welke de kosten zijn van een dergelijke organisatie van de rechtsbijstand en hoe deze beheersbaar kunnen worden gehouden. Tevens wordt, specifiek ten aanzien van minderjarigen, bezien hoe zij consultatiebijstand per videoverbinding ervaren.
Het OM vraagt voorts aandacht voor specialisatie in en kennis van het jeugdstrafrecht, in het bijzonder bij raadslieden. Onderschreven kan worden dat raadslieden zowel oog voor het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht moeten hebben als kennis van de bijzondere bepalingen in het jeugdstraf(proces)recht. De raad voor rechtsbijstand stelt als eis voor de toevoeging van een raadsman aan een minderjarige verdachte onder andere dat de toe te laten advocaat een verklaring dient te overleggen waaruit blijkt dat hij minimaal drie keer heeft meegelopen bij zittingen jeugdstrafrecht met een andere ingeschreven advocaat. Deze laatste moet in elk geval reeds drie jaar jeugdstrafzaken behandelen. Daarnaast wordt in de tweede helft van 2015 door de raad getoetst of de advocaten die tot de lijst van jeugdstrafrechtadvocaten zijn toegelaten minimaal twaalf toegevoegde jeugdzaken hebben behandeld, waarvan minstens een jeugdstrafzaak. Verder wordt bij die toets de vraag betrokken of de op de lijst opgenomen advocaten hebben voldaan aan hun verplichting hun kennis op peil te houden door een keer per twee jaar cursussen jeugdstrafrecht (beroepskennis en beroepsvaardigheden hieronder begrepen) te volgen en/of lezingen bij te wonen met een minimum van acht opleidingspunten per twee jaar. Met deze beleidsregels van de raad voor rechtsbijstand is het opleidingsniveau van deze raadslieden voldoende gewaarborgd.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A

Omdat het recht om een derde, alsmede (bij verdachten die niet de Nederlandse nationaliteit hebben) de consulaire post van de vrijheidsbeneming op de hoogte te stellen in dit wetsvoorstel wordt opgenomen, dient in artikel 27c Sv naar dit recht te worden verwezen. Thans wordt voor dit recht verwezen naar de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 27c Sv.

Artikel I, onderdeel B (artikelen 27d en 27e Sv)

Artikel 27d Sv

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 2.1. In de adviezen van OM en politie is gepleit om de verplichting van het **eerste lid** niet te beperken tot personen die zijn uitgenodigd om op het politiebureau te verschijnen, omdat het horen van personen ook elders kan plaatsvinden. Daaraan is gevolg gegeven.
Het **tweede lid** geldt alleen voor opsporingsambtenaren en niet voor rechterlijke ambtenaren. Dit is in lijn met artikel 2, derde lid, van de richtlijn waarin alleen wordt gesproken over het verhoor door de politie

«of een andere rechtshandhavingsautoriteit». Anders dan op andere plaatsen in de richtlijn is in dit artikellid een verwijzing naar het verhoor door rechterlijke autoriteit weggelaten. Dit is bewust gebeurd om te voorkomen dat wanneer een (niet-verdachte) getuige wordt gehoord door de zittingsrechter in een zaak tegen een verdachte en deze getuige een verklaring aflegt waarmee hij zichzelf belast, het verhoor zou moeten worden gestopt en de zaak zou moeten worden aangehouden in gevallen waarin verder horen van de getuige over betrokkenheid van de verdachte naar het oordeel van de zittingsrechter noodzakelijk is.

Artikel 27e Sv

Dit artikel is toegelicht in de paragrafen 5.2 en 5.4. In het **eerste en tweede lid** is op advies van OM en politie verduidelijkt, dat de kennisgeving wordt gedaan als de hulpofficier van justitie, nadat de verdachte aan hem is voorgeleid, beveelt dat de verdachte zal worden opgehouden voor onderzoek. Kennisgeving van de vrijheidsbeneming van een verdachte die meteen na zijn aanhouding wordt vrijgelaten, zou geen doel dienen.
Wat betreft de in het eerste lid opgenomen verplichting een door de verdachte aangeduide persoon van de vrijheidsbeneming van de verdachte in kennis te stellen, verdient opmerking dat dit een inspanningsverplichting is. Het informeren van derden zal mede afhankelijk kunnen zijn van de beschikbaarheid van contactgegevens.
Wanneer een verdachte die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, twee of meer (andere) nationaliteiten heeft, mag hij kiezen van welke staat de consulaire post op grond van het tweede lid wordt ingelicht.
Wat betreft de in het **derde lid** opgenomen mogelijkheid om de kennisgeving uit te stellen verdient opmerking dat de voorwaarde uit de richtlijn dat het moet gaan om een tijdelijke afwijking met een strikt beperkte geldigheidsduur tot uitdrukking is gebracht door te bepalen dat uitstel mogelijk is «voor zover en voor zolang als» daarvoor op een van de in het derde lid geformuleerde gronden een dringende noodzaak bestaat.
In verband met het derde lid is van belang dat in overweging 35 van de preambule van de richtlijn is aangegeven dat indien de bevoegde autoriteiten overwegen om de kennisgeving aan een specifieke derde uit te stellen, zij eerst zouden moeten overwegen of een andere, door de verdachte aangeduide derde van de vrijheidsbeneming op de hoogte kan worden gesteld. Dit ligt besloten in een met beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit overeenstemmende uitoefening van het eerste lid.
Op advies van OM en politie is, mede in het kader van de administratieve lastenverlichting, de eerder, in de consultatieversie van dit wetsvoorstel, in het derde lid opgenomen voorwaarde dat de hulpofficier van justitie de kennisgeving alleen met toestemming van de officier van justitie mag uitstellen, geschrapt. Zoals het OM in zijn advies aangeeft, gaat het vrijwel altijd om gevallen waarin moet worden voorkomen dat medeverdachten op de hoogte komen van de aanhouding van de verdachte. Beoordeling hiervan is bij uitstek een taak van de hulpofficier van justitie. Anders dan de politie in haar advies stelt, is het niet zo dat de richtlijn nimmer tot betrokkenheid van de officier van justitie dwingt. Uitstel van de kennisgeving door een andere dan rechterlijke autoriteit (onder rechterlijke autoriteit wordt mede de officier van justitie verstaan) is alleen toegestaan onder de voorwaarde dat de beslissing kan worden onderworpen aan toetsing door die autoriteit (artikel 8, derde lid, van de richtlijn). Aan deze voorwaarde voldoet dit wetsvoorstel. De hulpofficier dient de beslissing tot uitstel op grond van het **vierde lid** in het proces-verbaal te vermelden. Langs deze weg komt de beslissing ter kennis van de officier van justitie, die deze kan toetsen. Uiteindelijk zal de zittingsrechter kunnen toetsen of terecht tot uitstel van de kennisgeving is overgegaan.

Overwogen is om als grond voor het uitstel van de kennisgeving in het derde lid de gronden aan te wijzen waarop ook de maatregelen in het belang van het onderzoek kunnen berusten. Daarvan is afgezien, omdat uitstel van de kennisgeving aan derden ter implementatie van de richtlijn alleen mogelijk is wanneer dit op een van de in artikel 5, derde lid, van de richtlijn omschreven gronden dringend noodzakelijk is. Gedurende het ophouden voor onderzoek kunnen evenwel ook zonder dringende noodzakelijkheid maatregelen worden genomen in het belang van het onderzoek, hetgeen een lichter criterium is dan de richtlijn toestaat.
In gevallen waarin de kennisgeving op grond van het derde lid wordt uitgesteld, is het de raadsman niet toegestaan om de persoon voor wie de kennisgeving is bestemd direct of indirect op de hoogte te stellen van de aanhouding van de verdachte.

Artikel I, onderdeel C (artikel 28, eerste lid, Sv)

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 3.8. Er is geen aanleiding om, zoals de NOvA met het oog op een «adequate implementatie» aanbeveelt, in artikel 28 Sv grote delen van artikel 3 van de richtlijn over te schrijven en dat artikel aan te vullen met bepalingen over communicatie met, verhoorbijstand door en toevoeging van een raadsman. De richtlijn verplicht er niet toe om bepalingen die nationaal op verschillende plaatsen in de wetgeving zijn terug te vinden, in één algemeen artikel te concentreren of om de bewoordingen van de richtlijn letterlijk over te schrijven. Op grond van artikel 288 VWEU zijn richtlijnen verbindend voor het resultaat en mogen de lidstaten de middelen kiezen om dat resultaat te bereiken. Voor een adequate implementatie is het overschrijven van de, op het te bereiken resultaat gerichte, bepalingen van de richtlijn dus zeker niet nodig. Het zou bovendien ook onwenselijk zijn, omdat de systematiek van het wetboek zou worden doorkruist door onderwerpen die elders thuishoren (ook) in artikel 28 Sv op te nemen.

Artikel I, onderdeel D (artikelen 28a–28e Sv)

Artikel 28a Sv

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.8. In het **eerste lid** is de hoofdregel opgenomen dat de verdachte afstand kan doen van zijn recht op rechtsbijstand, tenzij in de wet anders is bepaald. Een uitzondering wordt gevormd door artikel 488c Sv volgens hetwelk jeugdige verdachten die zijn aangehouden, geen afstand kunnen doen van hun recht op consultatiebijstand.
Op grond van het **tweede lid** dient, wanneer blijkt dat de verdachte afstand wil doen, in het proces-verbaal te worden vermeld enerzijds dat en op welke wijze hij over de gevolgen daarvan is ingelicht en anderzijds dat hem is medegedeeld dat hij van zijn beslissing kan terugkomen. Op advies van de NOvA is bepaald dat de verdachte «van» zijn beslissing kan terugkomen. Zo komt tot uitdrukking dat de verdachte zijn eerdere beslissing niet alleen ter discussie kan stellen, maar ook kan herroepen, zij het, dat deze herroeping uiteraard pas «ingaat» vanaf het moment dat zij is gedaan. Voorts is op advies van de NOvA tot uitdrukking gebracht dat de verdachte door de rechter of opsporingsambtenaar over de gevolgen van het doen van afstand wordt ingelicht wanneer hij tegenover deze functionaris afstand wil doen, waar de in de consultatieversie van dit wetsvoorstel opgenomen tekst zo kon worden gelezen, dat hij daarover pas na het doen van afstand zou worden ingelicht. De NVvR vraagt op welke wijze de verdachte moet «aantonen of onderbouwen» dat hij van zijn eerdere beslissing terugkomt. Een verdachte kan van zijn eerdere beslissing terugkomen door alsnog met een raadsman te verschijnen of

door om rechtsbijstand te verzoeken. Hij hoeft deze beslissing in beginsel niet te onderbouwen.

Artikel 28b Sv

Dit artikel is toegelicht in de paragrafen 3.3 en 3.5.3. In aanvulling daarop kan het volgende worden opgemerkt. Met het onderscheid tussen drie categorieën van aangehouden verdachten die aanspraak kunnen maken op bijstand van een raadsman, wordt voortgebouwd op de vergelijkbare driedeling in A-, B- en C-zaken in de thans geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. De NVvR wijst erop dat de categorie van het eerste lid niet geheel parallel loopt met de A-zaken uit de aanwijzing. Er zijn inderdaad A-zaken die niet onder het eerste lid vallen; zij vallen onder het tweede lid. De NVvR is van mening dat alle A-zaken onder het eerste lid moeten vallen. Met de keuze om onder het eerste lid alleen verdachten van misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld alsmede kwetsbare verdachten te laten vallen, is, zo kan in reactie op de opmerking van de NVvR worden opgemerkt, ten opzichte van de aanwijzing een belangrijke vereenvoudiging bereikt. Met deze vereenvoudiging, waarmee mede tegemoet is gekomen aan een wens van de politie, is de werkbaarheid van het systeem in de praktijk gediend (zie paragraaf 3.5.3). Deze vereenvoudiging is verantwoord, nu de A-zaken die niet onder het eerste lid vallen, in elk geval onder het tweede lid vallen, waardoor aanwijzing van een raadsman ook in die gevallen is voorzien. Het enige verschil is dat verdachten (van een onder het tweede lid vallende A-zaak) die van bijstand van een raadsman wensen af te zien, dit voortaan kunnen doen zonder dat is voorgeschreven dat zij tevoren door een raadsman over de gevolgen moeten zijn ingelicht. Niet valt in te zien waarom deze keuze, zoals de NVvR stelt «onder omstandigheden mogelijk» in strijd zou zijn met het EVRM.
Aandacht verdient dat het artikel niet uitsluit dat in een aanwijzing van het College van procureurs-generaal voor bijzondere gevallen wordt bepaald dat voor de verdachte een raadsman wordt opgeroepen ongeacht of hij hiertoe de wens heeft uitgesproken. Dit is thans het geval bij militairen op een buitenlandse missie, ook in gevallen waarin zij niet worden aangehouden.
In het **eerste en tweede lid** is op advies van OM en politie verduidelijkt, dat de kennisgeving aan de raad voor rechtsbijstand wordt gedaan als de hulpofficier van justitie, nadat de verdachte aan hem is voorgeleid, beveelt dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek. Wanneer de verdachte na de voorgeleiding onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld, is er immers geen reden meer om een raadsman toe te voegen. Bij de voorgeleiding wordt de verdachte immers niet verhoord over zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit; dat gebeurt pas wanneer bij de voorgeleiding een bevel tot ophouden voor onderzoek wordt gegeven, en de verdachte voor verhoor wordt overgedragen aan daarmee belaste opsporingsambtenaren. Mede daarom laat de richtlijn ruimte voor deze bepaling.
De verdachte kan er ook voor kiezen om – in plaats van een aangewezen en door de overheid bekostigde raadsman – voor zijn consultatiebijstand en verhoorbijstand gebruik te maken van de diensten van een gekozen en door hemzelf betaalde raadsman. Daarin voorziet de tweede volzin van het eerste en tweede lid. In dat geval wordt door de politie contact opgenomen met die raadsman. Aanwijzing van een raadsman van overheidswege kan in dergelijke gevallen alleen achterwege blijven wanneer blijkt dat de gekozen raadsman of een door hem aangezochte vervanger tijdig beschikbaar zal zijn. Daarmee is gevolg gegeven aan het advies van het OM om, in lijn met de thans geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, een voorziening te treffen voor gevallen waarin de gekozen raadsman aangeeft dat hij noch een vervanger tijdig

beschikbaar zal zijn, of de gekozen raadsman in het geheel niet kan worden bereikt. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat onder gekozen raadsman in dit verband dus een door de verdachte zelf betaalde raadsman wordt verstaan. Wanneer de verdachte de raadsman niet zelf betaalt, wordt van overheidswege een raadsman aangewezen. De verdachte kan daarbij een voorkeur voor een bepaalde advocaat aangeven.

In de adviezen van NVvR, OM en politie wordt gevraagd het in het **eerste lid** gehanteerde begrip kwetsbare verdachte nader in de toelichting te omlijnen. Onder kwetsbare verdachten worden verstaan jeugdige verdachten en verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking. Voor jeugdigen is in het voorgestelde artikel 488c Sv nog voorzien in een bijzondere bepaling over afstand van recht. Dat het gaat om een kwetsbare verdachte dient, zo kan in reactie op een opmerking van de NVvR worden vermeld, te worden vastgesteld door de hulpofficier van justitie bij de voorgeleiding. Bij andere kwetsbare verdachten dan jeugdigen – verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking – geldt daarbij het volgende. Omdat over de rechtsbijstand bij de voorgeleiding snel een beslissing moet worden genomen, is het niet mogelijk (en ook niet vereist) dat in dit vroege stadium van de strafprocedure de kwetsbaarheid van de verdachte aan de hand van rapportages wordt vastgesteld, en/of met toepassing van artikel 509a Sv. Het gaat in dit stadium dus om de kennelijke kwetsbaarheid van de verdachte. In gevallen waarin twijfel bestaat over de kwetsbaarheid van de verdachte, dient dus steeds een raadsman wordt opgeroepen. Zo zal de hulpofficier, wanneer hij de indruk heeft te maken te hebben met een (al dan niet jongvolwassen) verdachte met een lichte verstandelijke beperking, een raadsman oproepen.

Dat de verdachte op grond van het **tweede lid** om aanwijzing van een raadsman moet verzoeken, is volgens de NOvA in strijd met artikel 9 van de richtlijn. Dat de verdachte alleen vrijwillig en ondubbelzinnig afstand van zijn recht kan doen, betekent volgens de NOvA dat hij niet om toepassing van dat recht moet hoeven verzoeken. De NOvA meent dat hier sprake is van een «implementatiefout» en beveelt aan om aanwijzing van een raadsman in het tweede lid niet afhankelijk te stellen van een verzoek van de verdachte. Het betoog van de NOvA wordt dezerzijds niet onderschreven. Op grond van artikel 27c Sv wordt de verdachte over zijn recht op bijstand van een raadsman ingelicht. Daarna wordt hem op grond van het tweede lid gevraagd («desgevraagd») of hij bijstand van een raadsman wenst. Wanneer de verdachte daar bevestigend op antwoordt, wordt voor hem een raadsman aangewezen. Wanneer de verdachte daar ontkennend op wil antwoorden, wordt hij op grond van het voorgestelde artikel 28a, tweede lid, Sv gewezen op de gevolgen van het doen van afstand en wordt hem medegedeeld dat hij van zijn beslissing kan terugkomen. In geval de verdachte desondanks aangeeft geen raadsman te wensen, is daarmee op rechtsgeldige wijze – en geheel in lijn met artikel 9 van de richtlijn – afstand van recht gedaan.

Geen gevolg is gegeven aan het advies van de politie om in het **derde lid** te bepalen dat de verdachte die in de gelegenheid wordt gesteld om zelf contact op te nemen met een raadsman, daartoe maximaal twee pogingen mag doen. Het zou ongewenst zijn regels met deze mate van detail in de wet op te nemen. Dergelijke regels kunnen hun plaats behouden in de, ter uitvoering van dit wetsvoorstel te wijzigen, Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor.

Het **vierde lid**, dat uitgebreid is toegelicht in paragraaf 3.5.3, bevat een bevoegdheid van de hulpofficier van justitie om met het verhoor aan te vangen wanneer de raadsman niet binnen twee uur beschikbaar is voor het verlenen van consultatiebijstand. In bijzondere gevallen ligt het in de rede om niet van deze discretionaire bevoegdheid gebruik te maken. Denkbaar is deze gevallen waar aangewezen in een aanwijzing van het

College van procureurs-generaal te benoemen. Te denken valt aan gevallen waarin militaire verdachten in een missiegebied worden aangehouden en verhoord. Een termijn van twee uur is dan doorgaans niet realistisch.
De termijn van twee uur begint, in gevallen waarin een raadsman wordt aangewezen, te lopen nadat de hulpofficier van justitie de kennisgeving als bedoeld in het eerste en tweede lid aan de raad voor rechtsbijstand heeft verzonden. Het is formeel dus niet zo, dat deze termijn, zoals de NVvR veronderstelt, pas begint te lopen nadat de raadsman ervan op de hoogte is dat hij door de raad voor rechtsbijstand is aangewezen. Het piketsysteem functioneert zodanig dat de termijn van twee uur in het algemeen geen problemen behoeft op te leveren, omdat melding aan volgens rooster dienstdoende piketadvocaten geautomatiseerd plaatsvindt, en zij deze melding op hun smart phone ontvangen. Bovendien kan de raadsman contact opnemen met de hulpofficier van justitie en om uitstel verzoeken, dan wel een vervanger sturen.
Bij gekozen en door de verdachte zelf betaalde raadslieden (zie hierboven) begint de termijn te lopen nadat met hen contact is opgenomen. In de in het eerste en tweede lid bedoelde gevallen wordt het contact door de politie opgenomen; in de in het derde lid bedoelde gevallen wordt de verdachte in de gelegenheid gesteld om zelf contact met een raadsman op te nemen.
Na ommekomst van de wachttijd kan, naar in paragraaf 3.5.3 is toegelicht, in beginsel alleen met het verhoor worden begonnen wanneer de verdachte afstand doet van zijn recht op rechtsbijstand in verband met het verhoor. Daarmee is zowel consultatiebijstand als verhoorbijstand bedoeld. In de in het eerste lid bedoelde gevallen kan hij dit alleen doen nadat hij (in dat geval wellicht telefonisch) door een raadsman over de gevolgen daarvan is ingelicht. Jeugdige verdachten kunnen geen afstand doen van consultatiebijstand. Bij jeugdigen kan dus ook niet na ommekomst van de wachttijd met het verhoor worden gestart wanneer geen consultatiebijstand is verleend.
Voor het na ommekomst van de wachttijd kunnen starten met het verhoor is afstand van recht niet nodig wanneer er een dringende noodzaak bestaat om (meteen) na ommekomst van de wachttijd op een van de uitzonderingronden van artikel 28e Sv met verhoren te beginnen.

Artikel 28c Sv

Dit artikel is toegelicht in paragrafen 3.5.3 en 3.7. Met betrekking tot het **tweede lid** adviseert de politie het mogelijk te maken dat de verdachte ook telefonisch door een raadsman over de gevolgen van het doen van afstand van het consultatierecht kan worden ingelicht. Zoals in paragraaf 3.5.5 is aangegeven, sluit het hier toegelichte artikel niet uit dat consultatiebijstand per videoconferentie of telefonisch kan worden verleend. Dat geldt ook voor het inlichten over de gevolgen van het doen van afstand van consultatiebijstand.

Artikel 28d Sv

Dit artikel is toegelicht in paragrafen 3.5.4 en 3.7. In aanvulling daarop kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.
Het **eerste lid** heeft betrekking op verhoorbijstand van aangehouden verdachten en van verdachten die zijn uitgenodigd voor een verhoor. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werd in de eerste volzin gesproken over (de aangehouden verdachte en) de verdachte «die is uitgenodigd om op het politiebureau te verschijnen» om te worden verhoord. Naar aanleiding van de adviezen van OM, politie en NOvA is «politiebureau» in het eerste lid vervangen door «plaats van verhoor», omdat het verhoor van verdachten ook elders kan plaatsvinden. De politie beveelt aan om,

ten aanzien van de deelname in de eerste volzin, te bepalen dat deze plaatsvindt met inachtneming van de regels die krachtens het vierde lid worden gesteld. Uit het vierde lid, en uit het daarop gebaseerde en bij deze memorie gevoegde ontwerpbesluit, vloeit evenwel genoegzaam voort dat de raadsman zich aan de daarin gestelde orderegels moet houden.
De politie beveelt aan om de derde volzin van het eerste lid voor de overzichtelijkheid te verplaatsen naar het als bijlage bij deze memorie gevoegde ontwerpbesluit. Daaraan is geen gevolg gegeven, omdat het overzichtelijker is om alle bepalingen over het onderbreken van het verhoor – waartoe ook die van het tweede lid over het onderbreken van een verhoor waaraan geen raadsman deelneemt, kan worden gerekend – op het niveau van de wet te regelen; wel is aan het eerste lid toegevoegd dat ook de raadsman kan verzoeken om onderbreking van het verhoor, zodat dit niet in het ontwerpbesluit behoeft te worden bepaald. Op advies van de politie is de bevoegdheid om te beslissen dat het verhoor niet wordt onderbroken, neergelegd bij de verhorende ambtenaar, en niet bij de hulpofficier van justitie. In de praktijk, zo stelt de politie in haar advies, wordt het verhoor soms afgenomen door slechts een opsporingsambtenaar, die voor een beslissing dat het verhoor niet wordt onderbroken, het verhoor zou moeten onderbreken voor overleg met de hulpofficier van justitie. Om aan deze praktische bezwaren tegemoet te komen, wordt gevolg gegeven aan dit onderdeel van het advies. Overigens laat dit onverlet dat de verhorende ambtenaar zich desgewenst met de hulpofficier van justitie verstaat.
In de vierde volzin van het eerste lid is bepaald dat wanneer de raadsman aan het verhoor deelneemt, daarvan melding moet worden gemaakt in het proces-verbaal van verhoor. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de laatste volzin van artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn. De vierde volzin van het eerste lid is overigens alleen nodig voor het geval dit wetsvoorstel eerder in werking treedt dan het aanvullende wetsvoorstel. In dat laatste wetsvoorstel wordt namelijk voorgesteld om in het algemeen te bepalen dat in het proces-verbaal van verhoor moet worden vermeld wie daarbij aanwezig zijn.
De NOvA beveelt aan om in verband met de in het **tweede lid** opgenomen bevoegdheid van de verdachte om onderbreking van het verhoor voor overleg met zijn raadsman te vragen, te bepalen dat de verdachte erop wordt gewezen dat hij deze bevoegdheid heeft. Deze aanbeveling wordt niet opgevolgd, omdat wanneer de verdachte afstand wil doen van zijn recht op bijstand van een raadsman, hij er op grond van artikel 28a Sv al op wordt gewezen dat hij op elk moment van deze beslissing kan terugkomen.
In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was in het **derde lid** bepaald dat de officier van justitie van de beslissing om het verhoor niet te onderbreken, separaat in kennis wordt gesteld. Op advies van de politie is deze meldplicht, mede vanwege de daarvan te verwachten administratieve lasten en geringe toegevoegde waarde, geschrapt. De officier van justitie wordt van de beslissing al in kennis gesteld doordat in het derde lid is voorgeschreven dat deze beslissing, en de gronden waarop deze berust, in het proces-verbaal van verhoor worden aangetekend.
In het voormalige vijfde lid was in de consultatieversie van dit wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat wanneer met het verhoor wordt begonnen zonder dat een raadsman beschikbaar is, dat verhoor wordt opgenomen. Deze bepaling is naar aanleiding van het advies van de politie geschrapt. De politie wijst er namelijk op dat deze bepaling een aanzienlijke uitbreiding van technische voorzieningen vergt, die niet op afzienbare termijn kan worden gerealiseerd. Het opnemen van verhoren is een thema waarop in paragraaf 3 van de memorie van het aanvullende wetsvoorstel nader wordt ingegaan. Overigens kan worden opgemerkt dat de richtlijn niet ertoe verplicht om opnamen van het verhoor te maken.

Artikel 28e Sv

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.7. Ten opzichte van de consultatieversie van dit wetsvoorstel zijn de gronden waarop de verdachte kan worden geweigerd zijn recht op bijstand van een raadsman in verband met het politieverhoor uit te oefenen, voor de overzichtelijkheid in dit artikel geconcentreerd. De artikelen 28 tot en met 28d Sv beschrijven de normale gang van zaken, artikel 28e Sv bevat de uitzonderingen.
In het **eerste lid** zijn de uitzonderingen opgenomen die, bij dringende noodzaak daartoe, op het recht op toegang tot een raadsman in verband met het politieverhoor kunnen worden gemaakt. Het beginnen met het verhoor zonder dat een raadsman beschikbaar is (onderdeel b), het weigeren van consultatiebijstand (onderdeel c) en het niet toelaten van de raadsman tot het verhoor (onderdeel d) waren al in de consultatieversie van dit wetsvoorstel voorzien. Nieuw is de uitzondering in onderdeel a, die op advies van politie en OM is opgenomen. Deze uitzondering heeft betrekking op de situatie waarin er een dringende noodzaak is de aangehouden verdachte terstond na zijn aanhouding ter plaatse te verhoren. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in situaties waarbij meerdere vuurwapengevaarlijke verdachten bij een gewapende overval zijn betrokken, en een deel van de verdachten nog niet is aangehouden. Dan kan het noodzakelijk zijn om de wel aangehouden verdachte ter plaatse, en zonder dat deze eerst naar het politiebureau wordt vervoerd ten einde te worden voorgeleid en van een raadsman te worden voorzien, indringend vragen te stellen over de medeverdachten die zich op dat moment nog op vrije voeten bevinden.
De hulpofficier van justitie kan meerdere van de in het eerste lid onderscheiden beslissingen tegelijk nemen, bijvoorbeeld zowel direct na de voorgeleiding starten met het verhoor als consultatiebijstand weigeren. Uiteraard dienen beide beslissingen door een dringende noodzaak te worden gerechtvaardigd.
Het **tweede lid** onderscheidt, in lijn met de richtlijn, een tweetal gronden op basis waarvan een uitzondering als bedoeld in het eerste lid kan worden gemaakt. Deze gronden zijn toegelicht in paragraaf 3.7. De NOvA beveelt aan in de wet een maximale duur van de uitzondering te bepalen. De maximale duur is echter in abstracto niet te bepalen. Duidelijk is evenwel dat de uitzondering niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk. Dat komt tot uitdrukking in het gebruik van de woorden «voor zover en voor zolang als».
Op grond van het **derde lid** kan de hulpofficier van justitie een beslissing als bedoeld in het eerste lid alleen met toestemming van de officier van justitie nemen. Dit toestemmingsvereiste geldt voor alle in het eerste lid genoemde beslissingen, behalve voor de beslissing om een verdachte terstond na zijn aanhouding ter plaatse te verhoren, wanneer daartoe een dringende noodzaak bestaat (eerste lid, onder a). Uit het advies van politie en OM blijkt namelijk dat een procedure om toestemming van de officier van justitie te vragen, in een dergelijke situatie, waarin onmiddellijk optreden vereist is, en dit niet tevoren kon worden voorzien, niet werkbaar is.
Op grond van het **vierde lid** moet de beslissing van de hulpofficier van justitie, en de gronden waarop deze berust, in het proces-verbaal worden aangetekend. Langs deze weg komt de beslissing om de verdachte direct na zijn aanhouding ter plaatse te verhoren (eerste lid, onder a), ter kennis van de officier van justitie, die deze kan toetsen. Daarmee voldoet het wetsvoorstel op dit punt aan de richtlijn, die een beslissing tot het maken van een uitzondering door een andere dan rechterlijke autoriteit (onder rechterlijke autoriteit wordt in het kader van de richtlijn mede de officier van justitie verstaan) – in dit geval de hulpofficier van justitie – alleen toestaat onder de voorwaarde dat de beslissing kan worden onderworpen aan toetsing door die autoriteit (artikel 8, tweede lid, van de richtlijn).

Beslissingen als bedoeld in het eerste lid, al dan niet genomen na toestemming van de officier van justitie, zullen uiteindelijk door de zittingsrechter kunnen worden getoetst.
De NOvA beveelt aan om in de wet te bepalen enerzijds dat een beslissing als bedoeld in het eerste lid door de officier van justitie moet worden genomen en anderzijds dat deze beslissing door een rechter moet worden getoetst. Ook is de NOvA van oordeel dat zou moeten worden bepaald dat de verklaring van de verdachte, die hij gedurende de werking van de uitzondering aflegt, niet voor het bewijs mag worden gebruikt. Voor een en ander bestaat geen aanleiding. De richtlijn schrijft dit niet voor, en, zoals gezegd, zal uiteindelijk de zittingsrechter toetsen of terecht een uitzondering is gemaakt, en – aan de hand van de bepaling over rechtsgevolgen van vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek (artikel 359a Sv) – of een daarbij afgelegde verklaring voor het bewijs mag worden gebruikt, dan wel daarvan moet worden uitgesloten.

Artikel I, onderdeel E (artikel 40 Sv)

In dit onderdeel wordt artikel 40 Sv opnieuw vastgesteld. Geregeld wordt dat wanneer de hulpofficier van justitie in de in artikel 28b, eerste en tweede lid, Sv bedoelde gevallen de mededeling doet dat de verdachte is aangehouden, de raad voor rechtsbijstand een raadsman aanwijst. Het in dit onderdeel opnieuw vastgestelde artikel 40 Sv is alleen nodig, zo kan in reactie op een opmerking van de NVvR worden opgemerkt, voor het geval het voorliggende wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, eerder in werking mocht treden dan het in het aanvullende wetsvoorstel opgenomen, gelijkluidende artikel 39 Sv. In het aanvullende wetsvoorstel worden de bepalingen over de raadsman in Titel III van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering namelijk geactualiseerd op de wijze zoals aangegeven in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Bij deze actualisering vernummert artikel 40 Sv tot artikel 39 Sv.
Het **tweede lid** betreft de mogelijkheid van de verdachte om, wanneer voor hem een raadsman zal worden aangewezen, te verzoeken om een voorkeursadvocaat. De verdachte kan dit verzoek bij de voorgeleiding doen aan de hulpofficier van justitie, waarna dit verzoek aan de raad voor rechtsbijstand wordt doorgegeven. De verdachte heeft deze mogelijkheid ook in zaken waarin ook zonder een verzoek van zijn kant een raadsman zal worden aangewezen. Wanneer de voorkeursadvocaat niet beschikbaar is, zal de raad voor rechtsbijstand een volgens rooster dienst doende piketadvocaat aanwijzen.
In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was in dit artikel een bepaling opgenomen volgens welke alsnog een raadsman wordt aangewezen wanneer de eerder aangewezen raadsman niet aanwezig is of tijdig aanwezig zal zijn. Naar aanleiding van het advies van de raad voor rechtsbijstand is deze bepaling geschrapt. Wanneer de door de raad aangezochte piketadvocaat de melding afwijst of niet binnen een half uur reageert, wordt automatisch een melding verzonden naar een andere piketadvocaat. Wanneer een piketadvocaat een melding accepteert, en deze niettemin verwacht niet binnen twee uur na de kennisgeving door de hulpofficier beschikbaar te kunnen zijn, ligt het op diens weg om een vervanger te zoeken.
De NOvA beveelt aan het **vierde lid** te schrappen of te vervangen door een bepaling volgens welke de aanwijzing voor de gehele aanleg geschiedt. Achtergrond van deze aanbeveling is dat verhoorbijstand een extra element is waar een vergoeding tegenover moet staan. Voor de wijze van vergoeden, die in paragraaf 9 is besproken, is schrapping van het vierde lid niet de aangewezen weg. De wijze van vergoeden wordt namelijk in de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten bepaald, en niet in het Wetboek van Strafvordering.

Bepalen dat de aanwijzing voor de hele aanleg geldt, zou voorts de wettelijke systematiek doorkruisen. Deze gaat ervan uit dat alleen bij een bevel tot inbewaringstelling opnieuw een raadsman voor de hele verdere aanleg wordt aangewezen. Wanneer dit bevel uitblijft, en de verdachte dus op vrije voeten wordt gesteld, dient de verdachte een toevoeging aan te vragen, bij de beoordeling van welke aanvraag een inkomenstoets plaatsvindt.

Artikel I, onderdeel F (artikel 488b Sv)

In dit onderdeel wordt voorgesteld een artikel 488b in te voegen in Titel II van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (strafvordering in zaken betreffende jeugdige verdachten). Dit artikel is toegelicht in paragraaf 5.2. In aanvulling daarop kan het volgende worden opgemerkt.
In antwoord op een vraag van de politie kan worden bevestigd dat op grond van het **eerste lid** alleen de ouders of voogd van de vrijheidsbeneming van de jeugdige in kennis behoeven te worden gesteld, en niet ook nog een door de jeugdige aangewezen andere derde. Artikel 5, tweede lid, van de richtlijn is namelijk een bijzondere regeling ten opzichte van artikel 5, eerste lid, van de richtlijn.
In het eerste lid wordt gesproken over een kennisgeving van de vrijheidsbeneming aan de «ouders of voogd». Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 5, tweede lid, van de richtlijn. Daarin is bepaald dat de drager van de ouderlijke verantwoordelijkheid moet worden ingelicht, tenzij dit niet in het belang van de minderjarige is, in welk geval een andere daarvoor in aanmerking komende volwassene moet worden ingelicht. In Nederland wordt het ouderlijk gezag uitgeoefend door de ouders of een voogd. Er mag van worden uitgegaan dat van de situatie waarin het informeren van de ouders niet in het belang van een minderjarige is, alleen sprake kan zijn wanneer het ouderlijk gezag door een (al dan niet voorlopig benoemde) voogd wordt uitgeoefend, in welk geval alleen de voogd als drager van de ouderlijke verantwoordelijkheid wordt ingelicht. Dit wordt in het eerste lid uitgedrukt door te spreken over kennisgeving aan de ouders «of» voogd. De situatie waarin het informeren van zowel de ouders als de voogd niet in het belang van de minderjarige zou zijn, lijkt theoretisch.
Op grond van het eerste lid moet kennis worden gegeven van de vrijheidsbeneming en van de redenen daarvan. Wat betreft de redenen van de vrijheidsbeneming is voldoende dat aan de ouders of voogd wordt medegedeeld ter zake van welk strafbaar feit de aangehouden jeugdige als verdachte is aangemerkt.
Ter implementatie van artikel 5, vierde lid, van de richtlijn wordt in het **tweede lid** bepaald dat de Raad voor de kinderbescherming van de vrijheidsbeneming in kennis wordt gesteld in gevallen waarin kennisgeving aan de ouders of voogd om dwingende redenen wordt uitgesteld. Voor zover deze dwingende redenen inhouden dat de ouders of voogd in het belang van het onderzoek tijdelijk onwetend worden gehouden van de vrijheidsbeneming, dient de hulpofficier van justitie aan de Raad voor de kinderbescherming mee te delen dat de ouders of voogd niet met de vrijheidsbeneming bekend mogen raken. De Raad kan in deze situatie de jeugdige bezoeken. Daarin ligt, zo kan in reactie op een vraag van de politie op dit punt worden vermeld, de toegevoegde waarde.

Artikel I, onderdelen G en H (artikel 488c Sv)

In deze onderdelen wordt, door toevoeging van een nieuw artikel 488c aan Titel II van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering, voorzien in enkele bijzondere bepalingen over de consultatiebijstand en verhoorbijstand van jeugdige verdachten. Deze bepalingen zijn toegelicht in paragraaf 3.9. In aanvulling daarop kan het volgende worden

opgemerkt. Op grond van artikel 488, eerste lid, Sv zijn de algemene bepalingen van het wetboek van toepassing voor zover voor jeugdige verdachten niet in afwijkende bepalingen is voorzien. Daaruit vloeit voort dat de bepalingen over verhoorbijstand en consultatiebijstand in de artikelen 28a tot en met 28e Sv van toepassing zijn, behoudens de afwijkingen die in artikel 488c Sv zijn opgenomen. Het advies van de RSJ om voor de duidelijkheid enkele elementen uit de algemene regeling in artikel 488c Sv te herhalen, wordt niet overgenomen, omdat dit de beschreven systematiek zou doorkruisen.
Op grond van artikel 28b, eerste lid, Sv wordt voor aangehouden jeugdige verdachten, die immers kunnen worden aangemerkt als kwetsbare verdachten in de zin van die bepaling, een raadsman opgeroepen. In aansluiting daarop is in het **eerste lid** van artikel 488c Sv bepaald dat jeugdige verdachten van de door de raadsman te verlenen consultatiebijstand geen afstand kunnen doen. In het **tweede lid** is opgenomen dat de jeugdige verdachte die consultatiebijstand heeft gehad, na overleg met zijn raadsman kan beslissen of hij gebruik wil maken van zijn recht op verhoorbijstand. Redelijk is te verwachten, dat na bespreking van de zaak in het algemeen kan worden overzien of aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor zinvol is; dat zal waarschijnlijk bij de zwaardere zaken aan de orde zijn. De voor de jeugdige verdachte aangewezen raadsman woont het verhoor ook bij wanneer de ouders of voogd daar om verzoeken. Hetzelfde geldt – als daar sprake van is – voor de door de jeugdige verdachte gekozen raadsman. Overigens bevat dit artikel geen recht van de ouders of voogd voor hun kind een raadsman te kiezen.

Artikel II, onderdeel A

Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 6.2.1. In de Overleveringswet wordt uitgegaan van een systeem van enerzijds een «voorlopige aanhouding» van een opgeëiste persoon op basis van een signalering in het Schengen-informatiesysteem in afwachting van de ontvangst van een definitief EAB (hoofdstuk II, paragraaf A) en anderzijds van een «aanhouding» van een zodanige persoon op basis van een reeds uitgevaardigd EAB (hoofdstuk II, paragraaf B). De wijzigingen die in dit onderdeel in artikel 17, derde lid, Olw – betreffende gevallen van voorlopige aanhouding – worden doorgevoerd, gelden op grond van artikel 21, eerste lid, Olw automatisch ook voor gevallen van aanhouding. Artikel 17, derde lid, Olw bepaalt dat de opgeëiste persoon die is aangehouden, schriftelijk mededeling wordt gedaan van (onder andere) zijn recht op bijstand van een raadsman. Omdat het recht op bijstand van een raadsman in de procedure voor overlevering door Nederland in het voorliggende wetsvoorstel in een nieuw artikel 43a Olw wordt geconcentreerd, wordt in onderdeel A, eerste lid, voorgesteld voor de inhoud van dat recht in artikel 17, derde lid, Olw te verwijzen naar artikel 43a Olw. Een inhoudelijke aanvulling die in onderdeel A, eerste lid, wordt voorgesteld betreft schriftelijke mededeling aan de opgeëiste persoon dat hij tevens de mogelijkheid heeft te verzoeken om een advocaat in de uitvaardigende lidstaat aan te wijzen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 10, vierde lid, van de richtlijn volgens hetwelk de uitvoerende justitiële autoriteit de opgeëiste persoon na zijn aanhouding in kennis moet stellen van dat recht. In onderdeel A, derde lid, is erin voorzien dat de opgeëiste persoon het recht heeft om een door hem aangeduide persoon, en in voorkomende gevallen de consulaire post, van zijn vrijheidsbeneming in kennis te laten stellen. Artikel 27e Sv betreffende de corresponderende rechten van de verdachte wordt daartoe in artikel 17, derde lid, Olw van overeenkomstige toepassing verklaard. In geval de opgeëiste persoon jeugdig is, worden de ouders of voogd ingelicht. Dit wordt bereikt door artikel 488b Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren. Deze verplichtingen om derden van de vrijheidsbeneming in kennis te stellen,

zijn inspanningsverplichtingen. Zoals ook tijdens de onderhandelingen over de richtlijn aan de orde is geweest, zal het informeren van derden mede afhankelijk kunnen zijn van de beschikbaarheid van contactgegevens. Dat is met name het geval in het, in overleveringszaken vaker voorkomende, geval dat de persoon die dient te worden ingelicht, zich in het buitenland bevindt.
In onderdeel A, tweede lid, is er in aansluiting op onderdeel A, derde lid, in voorzien dat de opgeëiste persoon die is aangehouden, schriftelijk wordt geattendeerd op het recht een derde, en in voorkomende gevallen de consulaire post, van zijn vrijheidsbeneming in kennis te stellen.

Artikel II, onderdelen B en C

Deze onderdelen zijn toegelicht in paragraaf 6.2.1. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 21, vijfde lid, Olw in lijn te brengen met artikel 17, vierde lid, Olw. Per abuis is in de regeling van de aanhouding op basis van een EAB in artikel 21, vijfde lid, Olw niet, zoals in de regeling van de voorlopige aanhouding op basis van een signalering in het Schengen-informatiesysteem, bepaald dat de opgeëiste persoon wordt gehoord alvorens wordt bevolen dat hij in verzekering gesteld zal blijven.

Artikel II, onderdeel D

Het in dit onderdeel voorgestelde artikel 21a Olw betreft de mogelijkheid om aanwijzing van een advocaat in de uitvaardigende lidstaat te verzoeken. Het is toegelicht in paragraaf 6.2.2. In aanvulling daarop verdient het volgende te worden opgemerkt. Het is aan de opgeëiste persoon om, na te zijn ingelicht over zijn recht om in de uitvaardigende lidstaat een raadsman aan te wijzen, daar om te vragen. Over de vraag of de opgeëiste persoon een dergelijk verzoek zal doen, kan hij eventueel overleggen met zijn Nederlandse raadsman.
In de richtlijn is kennisgeving aan de uitvaardigende justitiële autoriteit van het verzoek van de opgeëiste persoon om aanwijzing van een advocaat in de uitvaardigende lidstaat alleen voorgeschreven wanneer de opgeëiste persoon geen advocaat in die lidstaat heeft. Van de door de richtlijn geboden ruimte om het verzoek in dat geval niet door te geleiden, wordt geen gebruik gemaakt, omdat opgeëiste personen die al een advocaat in de uitvaardigende lidstaat hebben, doorgaans niet een dergelijk verzoek zullen doen. Voorts zou het niet doenlijk zijn voor de officier van justitie om bij elk verzoek na te gaan of de opgeëiste persoon al een advocaat in die lidstaat heeft.
Het verzoek om aanwijzing van een raadsman in de uitvaardigende lidstaat kan overigens ook bij de rechter-commissaris worden gedaan in het kader van de bewaring. Dat verzoek zal dan neerslaan in het proces-verbaal dat nog dezelfde dag aan het OM wordt doorgezonden; de officier van justitie kan het verzoek na ontvangst van het proces-verbaal conform de regeling van het voorgestelde artikel 21a Olw doorgeleiden.
In verband met het voorgaande verdient de verkorte procedure nog bijzondere aandacht. Zoals bekend, kan de opgeëiste persoon vanaf het moment van zijn aanhouding aangeven dat hij instemt met zijn overlevering, dat wil zeggen dat hij zonder verdere behandeling door de rechtbank wil worden overgeleverd. Deze zogenaamde verkorte procedure kan dus alleen worden toegepast na een daartoe strekkend verzoek van de opgeëiste persoon gedaan ten overstaan van de officier van justitie of rechter. Voor deze procedure gelden aanzienlijk kortere termijnen dan de procedure met een behandeling door de rechtbank, te weten tien dagen. Het zal duidelijk zijn dat deze korte termijnen zich niet lenen voor de uitoefening van het recht om een raadsman aan te wijzen in de uitvaardigende lidstaat. Het is ook zeer de vraag of een opgeëiste persoon die zelf snel overgeleverd wil worden en daarmee te kennen geeft om in de

uitvaardigende lidstaat mee te werken aan de afwikkeling van zijn strafzaak, voordien nog behoefte zou hebben aan een raadsman aldaar. Tijdens de onderhandelingen is ook nimmer uitgegaan van een samenloop tussen een verzoek om toepassing van de verkorte procedure en een verzoek om aanwijzing van een raadsman in de uitvaardigende lidstaat. De wet voorziet dan ook niet in de toepasselijkheid van artikel 21a Olw bij toepassing van de verkorte procedure van artikel 40 Olw.

Artikel II, onderdeel E

In artikel 30, eerste lid, Olw zijn enkele bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing verklaard op de procedure van overlevering door Nederland. In dit onderdeel wordt de verwijzing in dat artikellid naar de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over bijstand van een raadsman geschrapt; deze wordt verplaatst naar het in artikel II, onderdeel F, voorgestelde artikel 43a, eerste lid, Olw. In artikel 30, eerste lid, Olw blijft de verwijzing naar bepalingen van het Wetboek van Strafvordering die op het onderzoek op de terechtzitting betrekking hebben, gehandhaafd. De desbetreffende bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing tijdens de behandeling van de overleveringszaak door de rechtbank.

Artikel II, onderdeel F

Het in dit onderdeel voorgestelde artikel 43a Olw is toegelicht in paragraaf 6.2.1. In aanvulling daarop verdient vermelding dat de inhoud van artikel 30, eerste lid, Olw (wat betreft bepalingen over het recht op bijstand van een raadsman) en de inhoud van artikel 62 Olw in aan de richtlijn aangepaste vorm zijn overgenomen in het nieuwe artikel 43a Olw.
In het voorgestelde artikel 43a, eerste lid, Olw is de verwijzing naar bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over bijstand van een raadsman overgenomen uit het geldende artikel 30, eerste lid, Olw. Doordat, net als thans, artikel 37 Sv van overeenkomstige toepassing is, kunnen alleen in Nederland ingeschreven advocaten als raadsman optreden in procedures voor overlevering door Nederland. De verwijzing naar bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering is aangevuld met de relevante artikelen die door dit wetsvoorstel voor strafprocedures worden gewijzigd of ingevoerd. Door artikel 28d, eerste lid, laatste volzin, Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren, is wettelijk voorgeschreven dat wanneer de raadsman deelneemt aan een verhoor, van het feit van die deelname melding dient te worden gemaakt in het proces-verbaal. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 10, tweede lid, laatste volzin, van de richtlijn.
Het voorgestelde artikel 43a, tweede lid, Olw bouwt voort op het geldende artikel 62, eerste lid, Olw.
In het voorgestelde artikel 43a, vijfde lid, Olw is het geldende artikel 62, tweede lid, Olw inhoudelijk ongewijzigd overgenomen.

Artikel II, onderdeel G

Het in dit onderdeel voorgestelde artikel 48a Olw betreft bijstand van een advocaat in Nederland als uitvaardigende lidstaat aan de raadsman in de uitvoerende lidstaat. Het is toegelicht in paragraaf 6.2.2.

Artikel II, onderdeel H

Ter uitvoering van artikel 10, derde lid, in verbinding met artikel 6, van de richtlijn, voorziet dit onderdeel erin dat, evenals in strafzaken het geval is, de ouders of voogd vrije toegang hebben tot de jeugdige opgeëiste persoon die in overleveringsdetentie zit. Voorgesteld wordt deze

voorziening in artikel 62 Olw op te nemen; de inhoud van het geldende artikel 62 Olw wordt, als gevolg van de in artikel II, onderdeel F, voorgestelde wijziging, verplaatst naar het voorgestelde artikel 43a Olw.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

BIJLAGE I: **Transponeringstabel**

Transponeringstabel behorende bij de implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294)

Artikel richtlijn	Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- of regelgeving	Toelichting en, indien van toepassing, invulling van de beleidsruimte
Artikel 1	–	Bepaling over het onderwerp van de richtlijn; behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 2, eerste lid	Artikel I wetsvoorstel	
Artikel 2, tweede lid	Artikel II, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 43a Olw)	
Artikel 2, derde lid	Artikel I, onderdeel B, wetsvoorstel (artikel 27d Sv)	
Artikel 2, vierde lid	–	Nederland maakt geen gebruik van de mogelijkheid lichte strafbare feiten uit te sluiten.
Artikel 3, eerste lid	Artikel I, onderdelen C, D en G, wetsvoorstel (artikelen 28 t/m 28d en 488c Sv)	
Artikel 3, tweede lid	Artikel I, onderdelen C, D en G, wetsvoorstel (artikelen 28, 28b, 28c en 488c Sv)	
Artikel 3, derde lid (a)	Artikelen 28, tweede lid, en 50 Sv, artikelen 36, 37, 38, zevende lid, en 39, vierde lid, Penitentiaire beginselenwet en artikelen 41, 42, 43, zevende lid, en 44, vierde lid, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 3, derde lid (b)	Artikel I, onderdelen C en D, wetsvoorstel (artikelen 28 en 28d Sv), ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor, alsmede de artikelen 57, tweede lid, 59a, tweede lid, 63, vierde lid, 65, eerste lid, in verbinding met 23, derde lid, 86, tweede lid, 124, 186a, 272, eerste lid, en 331, eerste lid, Sv	
Artikel 3, derde lid (c)	Artikelen 61a, 62, 76, 124 en 151 Sv, Besluit maatregelen in het belang van het onderzoek en ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor	
Artikel 3, vierde lid, eerste volzin	–	Uitvoeringsbepaling; behoeft naar haar aard geen implementatie in regelgeving.
Artikel 3, vierde lid, tweede volzin	Artikel I, onderdelen D, E en G, wetsvoorstel (artikelen 28b, 40 en 488c Sv)	
Artikel 3, vijfde lid	–	Van deze uitzonderingsgrond maakt Nederland geen gebruik.
Artikel 3, zesde lid	Artikel I, onderdeel D, wetsvoorstel (artikel 28e Sv)	
Artikel 4	Artikelen 50, eerste lid, 98 en 126aa, tweede lid, Sv, artikelen 37, eerste lid, onder i, 38, zevende lid, en 39, vierde lid, Penitentiaire beginselenwet en artikelen 42, eerste lid, onder i, 43, zevende lid, en 44, vierde lid, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 5, eerste lid	Artikel I, onderdeel B, wetsvoorstel (artikel 27e, eerste lid, Sv)	
Artikel 5, tweede lid	Artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 488c, eerste lid, Sv)	
Artikel 5, derde lid	Artikel I, onderdeel B, wetsvoorstel (artikel 27e, derde lid, Sv)	
Artikel 5, vierde lid	Artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 488b, tweede lid, Sv)	

Artikel richtlijn	Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- of regelgeving	Toelichting en, indien van toepassing, invulling van de beleidsruimte
Artikel 6, eerste lid	Artikel 490 Sv en artikelen 36, eerste lid, 38, eerste lid, en 39, eerste lid, Penitentiaire beginselenwet en artikelen 41, eerste lid, 43, eerste lid, en 44, eerste lid, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 6, tweede lid	Artikelen 61a, eerste lid, 62, tweede lid, en 76 Sv, artikelen 36, 38 en 39 Penitentiaire beginselenwet en artikelen 41, 43 en 44 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 7, eerste lid	Artikel 36 van het Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen en artikel 94 Grondwet alsmede artikel I, onderdeel B, wetsvoorstel (artikel 27e, tweede lid, Sv)	
Artikel 7, tweede lid	Artikel 36 van het Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen en artikel 94 Grondwet	
Artikel 7, derde lid	Idem	
Artikel 8, eerste lid	Artikel I, onderdelen B en D, wetsvoorstel (artikelen 27e, derde lid, en 28e Sv)	
Artikel 8, tweede lid	Artikel I, onderdeel D, wetsvoorstel (artikel 28e Sv) en artikel 359a Sv	
Artikel 8, derde lid	Artikel 359a Sv	
Artikel 9, eerste lid	Artikelen I, onderdeel D, en II, onderdeel F, wetsvoorstel (artikelen 28a Sv en 43a Olw)	
Artikel 9, tweede lid	Idem	
Artikel 9, derde lid	Idem	
Artikel 10, eerste lid	Artikel II, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 43a Olw)	
Artikel 10, tweede lid (a)	Idem	
Artikel 10, tweede lid (b)	Artikel II, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 43a, eerste en vierde lid, Olw), artikelen 36, 37, 38, zevende lid, en 39, vierde lid, Penitentiaire beginselenwet en artikelen 41, 42, 43, zevende lid, en 44, vierde lid, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 10, tweede lid (c)	Artikel II, onderdelen B, C en F, wetsvoorstel (artikelen 17, vierde lid, 18, tweede lid, 21, vijfde en achtste lid, en 43a, eerste en derde lid, Olw) en artikel 25, derde lid, Olw	
Artikel 10, derde lid (met betrekking tot artikel 4)	Artikel II, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 43a, eerste lid, Olw), artikelen 37, eerste lid, onder i, 38, zevende lid, en 39, vierde lid, Penitentiaire beginselenwet en artikelen 42, eerste lid, onder i, 43, zevende lid, en 44, vierde lid, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 10, derde lid (met betrekking tot de artikelen 5 en 8)	Artikel II, onderdeel A, derde lid, wetsvoorstel (artikel 17, derde lid, Olw)	
Artikel 10, derde lid (met betrekking tot artikel 6)	Artikel II, onderdeel H, wetsvoorstel (artikel 62 Olw) en artikelen 36, 38 en 39 Penitentiaire beginselenwet en artikelen 41, 43 en 44 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen	
Artikel 10, derde lid (met betrekking tot artikel 7)	Artikel II, onderdeel A, tweede lid, wetsvoorstel (artikel 17, derde lid, Olw), artikel 36 Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen en artikel 94 Grondwet	
Artikel 10, derde lid (met betrekking tot artikel 9)	Artikel II, onderdeel F, wetsvoorstel (artikel 43a, eerste lid, Olw)	
Artikel 10, vierde lid	Artikel II, onderdeel A, eerste lid, wetsvoorstel (artikel 17, derde lid, Olw)	
Artikel 10, vijfde lid (eerste volzin)	Artikel II, onderdeel D, wetsvoorstel (artikel 21a, Olw)	
Artikel 10, vijfde lid (tweede volzin)	Artikel II, onderdeel G, wetsvoorstel (artikel 48a Olw)	

Artikel richtlijn	Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- of regelgeving	Toelichting en, indien van toepassing, invulling van de beleidsruimte
Artikel 10, zesde lid	Artikel II, onderdelen D en G, wetsvoorstel (artikelen 21a en 48a Olw)	
Artikel 11	–	Bepaling dat de richtlijn geen afbreuk doet aan nationale bepalingen over gefinancierde rechtsbijstand; behoeft naar haar aard geen implementatie.
Artikel 12, eerste lid	Artikelen 358, derde lid, 359, tweede lid, tweede volzin, en 404 Sv (strafprocedures); artikelen 28 Olw en 6:162 Burgerlijk Wetboek (overleveringsprocedures)	
Artikel 12, tweede lid	Artikel 359a Sv	
Artikel 13	Artikel I, onderdelen D, F en G, wetsvoorstel (artikelen 28b, eerste lid, 28c, tweede lid, 488b en 488c Sv)	
Artikel 14	Artikel 94 Grondwet	
Artikel 15	–	Bepaling betreffende omzetting; behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 16	–	Bepaling betreffende verslaglegging; behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 17	–	Bepaling betreffende inwerkingtreding; behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 18	–	Bepaling betreffende adressaten; behoeft uit haar aard geen implementatie.

BIJLAGE II:

Ontwerpbesluit inrichting en orde politieverhoor

Besluit van ... houdende implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (Besluit inrichting en orde politieverhoor)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.
Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van, nr.;
Gelet op de artikelen 28d, vierde lid, en 61a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van, nr.;
Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. de wet: het Wetboek van Strafvordering;
b. de raadsman: de raadsman, bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de wet;
c. de verhorende ambtenaar: de opsporingsambtenaar die de verdachte verhoort;
d. verhoorruimte: de ruimte die wordt gebruikt voor het verhoren van de verdachte.

Artikel 2

De verhorende ambtenaar heeft de leiding over het verhoor en handhaaft de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte.

Artikel 3

In de verhoorruimte neemt de raadsman zoveel mogelijk plaats naast de verdachte, en neemt de verhorende ambtenaar zoveel mogelijk plaats tegenover de verdachte en zijn raadsman.

Artikel 4

De raadsman beantwoordt geen vragen namens de verdachte, tenzij met instemming van de verhorende ambtenaar en de verdachte.

Artikel 5

1. De raadsman richt zijn opmerkingen en verzoeken tot de verhorende ambtenaar.
2. Behoudens het bepaalde in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, van de wet en artikel 6 is de raadsman alleen voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan bevoegd om opmerkingen te maken of vragen te stellen. De verhorende ambtenaar stelt de raadsman daartoe voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan in de gelegenheid.

Artikel 6

De raadsman is bevoegd de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam te maken:
a. dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt;
b. dat de verhorende ambtenaar het bepaalde in artikel 29, eerste lid, van de wet niet in acht neemt;
c. dat de fysieke of psychische toestand van de verdachte zodanig is dat deze een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert.

Artikel 7

1. De raadsman treedt bij het verlenen van rechtsbijstand niet buiten de bevoegdheden die hem in dit besluit zijn toegekend. Hij maakt geen onredelijk gebruik van deze bevoegdheden.
2. De raadsman verstoort de orde van het verhoor niet.
3. De raadsman maakt geen opnamen van het verhoor. De raadsman is bevoegd om tijdens het verhoor aantekeningen te maken.

Artikel 8

Indien de raadsman in strijd handelt met het bepaalde in de artikelen 4, 5, eerste lid, of 7 en ten minste eenmaal vruchteloos door de verhorende ambtenaar is gewaarschuwd, kan de hulpofficier van justitie hem bevelen zich uit de verhoorruimte te verwijderen, en in geval van weigering hem doen verwijderen. Artikel 28d, derde lid, van de wet is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9

Artikel 9, eerste volzin, van het Besluit maatregelen in het belang van het onderzoek komt te luiden: De officier van justitie en de raadsman van de verdachte worden in de gelegenheid gesteld de uitvoering van een confrontatie te volgen, en worden in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan de meervoudige confrontatie opmerkingen te maken omtrent de te tonen selectie, een en ander zonder dat de confrontatie daardoor mag worden opgehouden.

Artikel 10

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit inrichting en orde politieverhoor.

Artikel 11

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

’s-Gravenhage,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Nota van toelichting

Algemeen (I)

Inleiding (1)

Dit ontwerpbesluit strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (hierna: de richtlijn). Op grond van artikel 15 van de richtlijn rust op lidstaten de verplichting om de richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 in nationale regelgeving om te zetten.
Artikel 3, derde lid, onder b, van de richtlijn bevat het recht van verdachten in strafprocedures dat hun raadsman bij hun verhoor aanwezig mag zijn en dat deze daaraan, overeenkomstig procedures in het nationale recht, daadwerkelijk mag deelnemen. Het gaat daarbij om verhoren van de verdachte door de politie, een andere rechtshandhavingsautoriteit of een rechterlijke autoriteit. De deelname geschiedt overeenkomstig procedures in het nationale recht. Deze procedures moeten die deelname kunnen regelen, onder de voorwaarde dat zij de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet laten. In overweging 25 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat de raadsman tijdens het verhoor overeenkomstig de bedoelde procedures onder meer vragen kan stellen, verduidelijking kan vragen en verklaringen kan afleggen. Op zichzelf verplicht dit onderdeel van de richtlijn er niet toe (aanvullende) regelingen op te nemen overeenkomstig welke de deelname van de raadsman aan het verhoor moet geschieden. Het maakt slechts expliciet dat regels over de deelname *kunnen* worden gesteld.
Zoals in de paragrafen 3.5.1 en 3.5.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (hierna te noemen: het wetsvoorstel) is aangegeven, voldoet de Nederlandse wet- en regelgeving voor een belangrijk deel al aan dit onderdeel van de richtlijn. Het belangrijkste punt waarop de Nederlandse wet- en regelgeving nog niet aan dit onderdeel van de richtlijn voldoet, betreft bijstand van een raadsman tijdens verhoren door opsporingsambtenaren. Ter implementatie van dit onderdeel van de richtlijn wordt in het wetsvoorstel voorgesteld een nieuw artikel 28d in het Wetboek van Strafvordering (Sv) op te nemen waarin een algemeen recht van verdachten op bijstand van een raadsman bij verhoren door opsporingsambtenaren is neergelegd.
De hoofdlijnen van de regeling in het voorgestelde artikel 28d Sv, die in paragraaf 3.5.4. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader zijn beschreven, zijn de volgende. In het eerste lid is opgenomen dat op verzoek van de verdachte de raadsman het verhoor kan bijwonen en daaraan kan deelnemen. In het eerste, tweede en derde lid zijn vervolgens regels opgenomen over verzoeken van de verdachte tot onderbreking van het verhoor voor overleg met zijn raadsman, dit in aanvulling op de algemene regel van artikel 28, tweede lid, Sv volgens welke de verdachte, telkens wanneer hij daar om verzoekt, zoveel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld zich met zijn raadsman in verbinding te stellen, welke algemene regel ook tijdens een verhoor van betekenis is. Op de in artikel 28e Sv genoemde, restrictieve gronden kan de raadsman worden

geweigerd tot het verhoor te worden toegelaten. Daarvoor is in beginsel toestemming benodigd van de officier van justitie. In het vierde lid van artikel 28d Sv is voorzien in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (verder: amvb) nadere regels te kunnen stellen over de inrichting van en orde tijdens het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt. Het voorliggende ontwerpbesluit bevat deze regels. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is het wenselijk om niet te volstaan met de algemene regeling van artikel 124 Sv die inhoudt dat de ambtenaar die de leiding heeft over een ambtsverrichting, zoals hier het verhoor, personen die de orde verstoren kan bevelen te vertrekken. Van verschillende zijden is aangedrongen op het stellen van regels over de rol van de raadsman bij het verhoor. Verhoorbijstand tijdens het politieverhoor is in de Nederlandse strafvordering een betrekkelijk nieuw fenomeen. Het is van belang een kader te scheppen waarbinnen de aan het verhoor deelnemende personen hun rol kunnen vervullen.
Het ontwerpbesluit bevat regels over de inrichting van en orde tijdens het verhoor door opsporingsambtenaren. Er is geen reden om, in aanvulling op de algemene regeling van artikel 124 Sv, vergelijkbare regels te stellen voor verhoren door anderen dan opsporingsambtenaren, in het bijzonder verhoren door een rechter. Bij verhoren die plaatsvinden buiten het verband van het politieverhoor – denk aan verhoren door de rechter-commissaris of de raadkamer van de rechtbank in het voorbereidend onderzoek of aan verhoren door de rechter tijdens het onderzoek op de terechtzitting – bestaat al een recht van deelname daaraan door de raadsman, waarmee de praktijk vertrouwd is. Bij verhoren door opsporingsambtenaren ligt dat in het algemeen – uitzonderingen zoals verhoren door opsporingsambtenaren van de FIOD/ECD daargelaten – anders.
In dit ontwerpbesluit worden geen regels voorgesteld omtrent de wijze van rechtsbijstandverlening van de raadsman aan de verdachte (zie hierna in paragraaf 3).

Voorbereiding ontwerpbesluit (2)

In de formele consultatieronde die over een eerder concept van het hierboven genoemde wetsvoorstel is gehouden, werd door verschillende instanties in hun adviezen aandacht gevraagd voor de rol die de raadsman tijdens het verhoor vervult. Politie en OM drongen daarbij aan op regeling, bij amvb, van de deelname van de raadsman aan het politieverhoor. Over de rol van de raadsman bij het verhoor verschilden de meningen. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) meent dat moet worden uitgegaan van een actieve rol van de raadsman tijdens het verhoor. De NOvA heeft deze rol uitgewerkt in een protocol over de raadsman tijdens het verhoor. Volgens het protocol, dat overigens het karakter heeft van een advies, neemt de raadsman plaats naast de verdachte en stelt zich, indien hij dat in het belang van zijn cliënt noodzakelijk acht, tijdens het verhoor actief op (ingrijpen bij dreiging van strijd met pressieverbod, advies, opmerkingen, verzoeken). De raadsman kan telkens wanneer hij dat nodig acht, een time out aanvragen. De raadsman respecteert dat de verhorende ambtenaar de leiding heeft over het verhoor en maakt geen onredelijk gebruik van zijn bevoegdheden. Verder ziet hij toe op de juiste inhoud van het proces-verbaal. Behalve een protocol is onder auspiciën van de NOvA ook een «Leidraad advocaat bij politieverhoor» opgesteld, die eveneens het karakter van een advies heeft, waarin meer in detail op de rol van de raadsman tijdens het verhoor wordt ingegaan. Protocol en leidraad zijn gepubliceerd (zie *Strafblad* 2013, blz. 35–46 en www.advocatenorde.nl). De politie bepleit daarentegen een terughoudende rol van de raadsman. Dit komt neer op een verbod van communicatie of contact tussen raadsman en verdachte; de raadsman

moet tijdens het verhoor achter de verdachte plaatsnemen en mag niet aan de verhoortafel aanzitten.
Bij de voorbereiding van dit ontwerpbesluit is inspiratie geput uit het protocol en de leidraad, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de NOvA, alsmede uit het protocol bij het experiment raadsman bij politieverhoor en uit de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor die enkele regels bevat over de deelname van de raadsman aan het verhoor van de minderjarige verdachte. Het streven is geweest om met de in dit ontwerpbesluit opgenomen regels een evenwicht te bereiken tussen de posities die door de verschillende adviesorganen, met name de politie en de NOvA, zijn ingenomen, een en ander met inachtneming van de door de richtlijn gestelde grenzen en na overleg met de betrokken partijen.
Het ontwerpbesluit is in formele consultatie gegeven. Van de geboden gelegenheid om over het ontwerpbesluit te adviseren is gebruik gemaakt door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de Korpschef van de politie (politie), de NOvA en het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (raad voor rechtsbijstand). Het gaat om waardevolle adviezen die op onderdelen hebben geleid tot aanpassingen in de tekst van het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting.
Het OM geeft aan het voor de praktijk noodzakelijk te achten dat regels worden gesteld over de inrichting van en orde tijdens het verhoor waaraan ook de raadsman deelneemt. Het OM ondersteunt derhalve volledig dat dergelijke regels in het ontwerpbesluit worden opgenomen. Het OM maakt vervolgens enkele inhoudelijke opmerkingen bij de artikelen van dit ontwerpbesluit. De NOvA geeft aan dat waarheidsvinding en rechtsbescherming kunnen botsen en meent dat het daarom goed is dat de gang van zaken bij het verhoor enigszins wordt gereguleerd. Wel meent de NOvA dat het ontwerpbesluit meer zou kunnen aansluiten bij de hierboven genoemde leidraad. De NOvA beveelt in haar advies vervolgens een aantal «kleine, maar wezenlijke» aanpassingen aan. NVvR, Rvdr, politie en de raad voor rechtsbijstand volstaan met het maken van inhoudelijke opmerkingen bij de artikelen van het ontwerpbesluit.
De in de adviezen gemaakte opmerkingen zullen worden besproken op de plaatsen in de nota van toelichting waar het desbetreffende onderwerp wordt besproken. De bepaling uit de consultatieversie van dit besluit volgens welke ook de raadsman om onderbreking van het verhoor kan vragen, is naar aanleiding van het advies van de politie ondergebracht in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv. De bepaling uit de consultatieversie van dit besluit volgens welke de raadsman opmerkingen kan maken bij de weergave van het verhoor in het proces-verbaal, is ondergebracht in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (zie het voorgestelde artikel 29a, derde lid, Sv).

Uitgangspunten en hoofdlijnen van de regeling (3)

Hieronder worden de uitgangspunten en hoofdlijnen van de regeling in dit ontwerpbesluit besproken. In de artikelsgewijze toelichting zal meer in detail op de verschillende regels van dit ontwerpbesluit worden ingegaan.
De nadere regels in het ontwerpbesluit betreffen volgens artikel 28d, vierde lid, Sv de inrichting van en orde tijdens verhoren waaraan ook de raadsman van de verdachte deelneemt. Zij zien met andere woorden niet op verhoren die buiten aanwezigheid van een raadsman plaatsvinden, bijvoorbeeld in geval de verdachte afstand heeft gedaan van zijn recht op verhoorbijstand.
Voorts is uitgangspunt dat geen regels worden voorzien over de wijze waarop de raadsman rechtsbijstand verleent; dat is aan de raadsman zelf. Wel worden enkele algemene regels voorzien die betrekking hebben op de

inrichting van en de orde tijdens het verhoor. Die regels kunnen onder omstandigheden een zekere begrenzing van de wijze waarop rechtsbijstand wordt verleend, meebrengen. Het gaat echter om begrenzingen die worden gerechtvaardigd door het belang van een ordelijk verloop van het verhoor, en die, in lijn met de richtlijn op dit punt, aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor geen afbreuk doen.

Een volgend uitgangspunt is neergelegd in artikel 2 en houdt in dat de verhorende ambtenaar de leiding heeft over het verhoor en de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte handhaaft. Dat de verhorende ambtenaar de leiding over het verhoor heeft, is een uitgangspunt dat ook in het protocol van de NOvA wordt onderschreven.

Wat betreft de inrichting van het verhoor wordt in artikel 3 het uitgangspunt gehanteerd dat de raadsman in de verhoorruimte zo veel mogelijk naast de verdachte plaats neemt. De verhorende ambtenaar zit in de verhoorruimte zo veel mogelijk tegenover de verdachte en zijn raadsman. Daarmee is dit ontwerpbesluit aanzienlijk minder restrictief dan het protocol dat bij het experiment raadsman bij politieverhoor werd gehanteerd. Dat protocol kwam neer op een algeheel verbod van communicatie of contact tussen raadsman en verdachte; de raadsman moest tijdens het verhoor achter de verdachte plaatsnemen en mocht niet aan de verhoortafel aanzitten. Er is, gelet op het uit de richtlijn voortvloeiende vereiste van een daadwerkelijke deelname van de raadsman aan het verhoor, geen aanleiding om, zoals de politie in haar advies bepleit, te bepalen dat de raadsman «schuin achter» de verdachte plaatsneemt.

In artikel 4 is het uitgangspunt neergelegd dat de verdachte de hem gestelde vragen zelf beantwoordt. Die beantwoording kan in voorkomende gevallen ook erin bestaan dat de verdachte zich op zijn zwijgrecht beroept; voor aanvang van het verhoor wordt de verdachte medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is (zie artikel 29, tweede lid, Sv). De raadsman is niet bevoegd om de vragen die door de verhorende ambtenaar aan de verdachte worden gesteld, namens deze te beantwoorden, tenzij de verhorende ambtenaar en de verdachte daarmee instemmen.

Een volgend uitgangspunt is dat de raadsman in beginsel – met de hierna te noemen uitzonderingen – alleen voor aanvang en na afloop van het verhoor de opmerkingen kan maken en vragen stellen, die hem dienstig voorkomen (artikel 5). Het zou een ordentelijk verloop van het verhoor niet ten goede komen wanneer de raadsman bevoegd zou zijn gedurende de loop van het verhoor onbeperkt opmerkingen te maken en vragen te stellen. De raadsman richt zijn opmerkingen en verzoeken tot de verhorende ambtenaar.

In artikel 6 is vervolgens neergelegd welke bevoegdheden de raadsman gedurende de loop van het verhoor toekomen, in aanvulling op de in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv opgenomen – en aldaar aan voorwaarden gebonden – bevoegdheid om te verzoeken om onderbreking van het verhoor. Zie over dat laatste nader in paragraaf 3.5.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In de eerste plaats kan hij gedurende het verhoor de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam maken dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt. Op deze wijze kan de raadsman eraan bijdragen dat in de na het verhoor volgende strafzaak discussie ontstaat over de verklaring van de verdachte.

In de tweede plaats kan de raadsman de verhorende ambtenaar er gedurende het verhoor opmerkzaam op maken dat deze het voorschrift van artikel 29, eerste lid, Sv niet in acht neemt. Dat voorschrift houdt in dat de verhorende ambtenaar zich onthoudt van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd (pressieverbod).

In de derde plaats kan hij de verhorende ambtenaar erop attenderen dat de fysieke of psychische gesteldheid van de verdachte zodanig is dat deze een verantwoorde voortzetting van het verhoor verhindert. Te denken valt aan gevallen waarin de verdachte tijdens het verhoor duidelijk zodanig uitgeput en/of in de war is dat een verdere voortzetting van het verhoor geen zin meer heeft.

Uitgangspunt is voorts dat de raadsman bij de rechtsbijstandverlening niet buiten de hem in dit ontwerpbesluit gegeven bevoegdheden treedt en van deze bevoegdheden geen onredelijk gebruik maakt (artikel 7, eerste lid). Ook in het protocol van de NOvA is onderkend dat de raadsman tijdens het politieverhoor geen onredelijk gebruik maakt van zijn bevoegdheden. Daarnaast is, in lijn met artikel 124 Sv, bepaald dat de raadsman de orde van het verhoor niet verstoort (artikel 7, tweede lid). Met het oog op het voorkomen van een dergelijke verstoring was in de consultatieversie van dit ontwerpbesluit separaat bepaald dat de raadsman geen communicatiemiddelen en opnameapparatuur in de verhoorruimte mag meenemen. De raad voor rechtsbijstand en de NOvA wijzen erop dat de raadsman zijn laptop, tablet of smart phone mee moet kunnen nemen in de verhoorruimte, omdat hij alleen met gebruikmaking van deze middelen nieuwe piketmeldingen kan ontvangen en accepteren. Rvdr en NOvA vragen zich meer in het algemeen af of een dergelijke bepaling wel houdbaar en voldoende toekomstbestendig is, nu het strafproces verdergaand digitaliseert. De NOvA noemt als alternatief dat het de raadsman (alleen) wordt verboden opnamen van het verhoor te maken. Aan deze adviezen is gevolg gegeven. Het verbod op het meenemen van communicatiemiddelen en opnameapparatuur is in artikel 7, derde lid, verruild voor een verbod op het maken van opnamen van het verhoor. Het is niet de bedoeling dat de raadsman zijn communicatiemiddel voor andere doeleinden aanwendt dan het ontvangen van piketmeldingen en, eventueel, (geschreven) aantekeningen te maken. Wanneer de raadsman door het gebruik van zijn laptop, tablet of smart phone de orde van het verhoor verstoort, kan daartegen op grond van de artikelen 7, tweede lid, en 8 worden opgetreden. Onder het verstoren van de orde kan in dit verband worden verstaan het ten gehore (laten) brengen van geluidsignalen, anders dan het geluid van het gebruik van toetsen, van de communicatiemiddelen. Geluidsignalen behoren worden uitgeschakeld tijdens het verhoor.

Wanneer de raadsman buiten zijn bevoegdheden treedt of daarvan een onredelijk gebruik maakt, dan wel de orde verstoort, kan de hulpofficier van justitie hem bevelen zich uit de verhoorruimte te verwijderen (artikel 8). Dit bevel kan pas worden gegeven wanneer de raadsman eerst ten minste eenmaal is gewaarschuwd, zonder dat dit resultaat heeft gehad. De officier van justitie wordt van de verwijdering van de raadsman in kennis gesteld. Na verwijdering van de raadsman kan het verhoor buiten diens aanwezigheid worden hervat. De ordemaatregel geldt voor de duur van het desbetreffende verhoor. Het ligt voor de hand dat als de redenen die aan het bevel ten grondslag liggen, naar het oordeel van de hulpofficier van justitie zijn vervallen, de raadsman weer tot het verhoor wordt toegelaten.

Zoals in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreider is aangegeven, staat de richtlijn niet aan artikel 8 in de weg. De richtlijn bepaalt dat de raadsman overeenkomstig procedures in het nationale recht aan het verhoor deelneemt, en dat deze procedures de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht onverlet moeten laten. Dat laatste is bij de ordemaatregel van artikel 8 het geval: het ontwerpbesluit maakt daadwerkelijke uitoefening van het recht op rechtsbijstand gedurende het verhoor immers binnen de grenzen van het redelijke mogelijk. Anders dan de NOvA stelt, kan – op gronden die in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn besproken – niet pas een ordemaatregel worden genomen wanneer

sprake is van een van de uitzonderingsgronden van artikel 3, zesde lid, van de richtlijn.
De geldende Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zal in verband met dit ontwerpbesluit moeten worden aangepast.

Artikelsgewijs (II)

Artikel 1

In dit artikel worden verschillende definities gegeven. In **onderdeel c** van dit artikel wordt gesproken over de verhorende ambtenaar. Vanzelfsprekend kunnen er meerdere verhorende ambtenaren aan het verhoor deelnemen. In dat geval nemen zij beiden plaats tegenover de verdachte en zijn raadsman (artikel 3) en hebben zij beide de leiding over het verhoor (artikel 2). Op advies van OM en politie is verhoorruimte in **onderdeel d** gedefinieerd als de ruimte die voor het verhoor van de verdachte wordt gebruikt, en niet, zoals in de consultatieversie van dit ontwerpbesluit het geval was, als de ruimte die voor het verhoren van verdachten is bestemd. De reden is dat verhoren soms ook plaatsvinden op plaatsen die niet als verhoorruimte zijn bestemd, zoals een ziekenhuis.

Artikel 2

In de consultatieversie van dit ontwerpbesluit was bepaald dat het verhoor, waarover de verhorende ambtenaar de leiding heeft, is «gericht op waarheidsvinding». OM en politie adviseren deze passage te schrappen om zeker te stellen dat niet alleen vragen naar de betrokkenheid van de verdachte bij het strafbare feit onder de regels van het ontwerpbesluit vallen, maar ook vragen die behoren tot wat in de praktijk het sociale verhoor wordt genoemd, waarbij naar onder meer de persoon van de verdachte wordt gevraagd. Hieraan is gevolg gegeven. Dat de waarheidsvinding, zoals de NOvA met recht stelt, bij het verhoor richtinggevend is, is bovendien zo evident dat dit geen uitdrukking in het ontwerpbesluit behoeft. Anders dan de NOvA aanbeveelt, behoeft in het ontwerpbesluit niet het pressieverbod te worden herhaald. De gelding van dat verbod blijkt al uit artikel 29, eerste lid, Sv.
De NOvA meent dat de in de consultatieversie van dit besluit opgenomen zinsnede volgens welke de verhorende ambtenaar «de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte bepaalt», de indruk zou wekken dat de verhorende ambtenaar de regels bepaalt, terwijl deze regels uit het recht voortvloeien. Naar aanleiding daarvan is, in lijn met het algemeen geldende artikel 124 Sv, bepaald dat de verhorende ambtenaar de orde binnen het verhoor en de verhoorruimte «handhaaft». Het ontwerpbesluit geeft vervolgens de te handhaven regels weer.

Artikel 3

Dit artikel bevat enkele regels over de inrichting van het verhoor. Met de Rvdr kan worden vastgesteld dat het niet wenselijk zou zijn om te gedetailleerde procedureregels in het ontwerpbesluit op te nemen. Met het oog hierop, en in lijn met het advies van de politie, is de regel over de plaats van de tolk in de verhoorruimte geschrapt. In lijn met de adviezen van Rvdr, OM en politie zijn de regels over de plaats van de raadsman en de verhorende ambtenaar in de verhoorruimte flexibeler gemaakt. Bepaald is dat de raadsman in de verhoorruimte «zoveel mogelijk» naast de verdachte plaatsneemt, en de verhorende ambtenaar «zoveel mogelijk» tegenover de verdachte en diens raadsman. Reden voor deze flexibilisering is tweeledig. Zoals het OM opmerkt, vinden verhoren niet alleen plaats op voor het verhoor bestemde plaatsen, maar soms ook elders, zoals in een ziekenhuis. Het zal dan niet steeds mogelijk zijn om in

de door dit artikel beoogde opstelling aan het verhoor deel te nemen. Maar ook bij verhoren die wel in daarvoor bestemde ruimten plaatsvinden, moet, zoals de politie terecht stelt, van deze opstelling kunnen worden afgeweken. Het spreekt voor zich dat als de verhoorders staand een presentatie geven tijdens het verhoor, zoals de politie als voorbeeld geeft, deze bepaling daaraan niet in de weg staat.

Artikel 4

Er is geen aanleiding om, zoals de NOvA bepleit, in dit artikel te herhalen dat de raadsman bij de verhoren aanwezig kan zijn en daaraan kan deelnemen. Dat is immers reeds met zoveel woorden bepaald in artikel 28d, eerste lid, Sv. Dat daadwerkelijk deelnemen inhoudt dat de raadsman onder meer vragen mag stellen, om verduidelijking mag vragen en verklaringen mag afleggen, vloeit al uit het in de wet gebruikte begrip «deelnemen» voort, en behoeft niet, zoals de NOvA voorstelt, nader in het ontwerpbesluit te worden geëxpliciteerd. Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, reeds dat de raadsman voor de aanvang en na afloop van het verhoor vragen kan stellen (waaronder begrepen vragen ter verduidelijking) en opmerkingen kan maken. Artikel 6 bepaalt vervolgens welke opmerkingen tijdens het verhoor kunnen worden gemaakt.
Uiteraard is het de verdachte die de hem gestelde vragen beantwoordt. Het gaat immers om wat hij uit eigen wetenschap over zijn mogelijke betrokkenheid bij het strafbare feit kan verklaren. Het is niet de bedoeling, zo kan met NVvR en politie worden vastgesteld, dat de raadsman deze categorie van vragen namens de verdachte beantwoordt. Dit artikel maakt echter voor een aantal andere situaties mogelijk dat de raadsman met instemming van de verdachte en de verhorende ambtenaar vragen namens de verdachte beantwoordt. Dat kunnen, zoals de politie opmerkt, vragen over de proceshouding van de verdachte zijn. En zoals het OM opmerkt, kan het daarbij gaan om beantwoording van vragen die tot het zogenaamde sociale verhoor behoren, bijvoorbeeld verstrekking van informatie over de woonsituatie, de school of het werk van de verdachte.
In de consultatieversie van het ontwerpbesluit was bepaald dat de verhorende ambtenaar de verdachte verhoort. Mede naar aanleiding van het advies van de politie is deze bepaling geschrapt. Dat het de verhorend ambtenaar is die de verdachte verhoort is betrekkelijk evident en ligt ook al besloten in de bepaling volgens welke de verhorende ambtenaar de leiding over het verhoor heeft.

Artikel 5

De raadsman kan volgens het **tweede lid** «voor aanvang van het verhoor en na afloop daarvan» opmerkingen maken en vragen stellen. Op advies van het OM is daarbij bepaald dat de verhorende ambtenaar de raadsman daartoe zowel voor aanvang van het verhoor als na afloop daarvan in de gelegenheid stelt. Het ligt in de rede dat de verhorende ambtenaar deze gelegenheid voor aanvang van het verhoor geeft, nadat hij heeft aangegeven met het verhoor te willen starten en de verdachte heeft medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is. De raadsman kan elke opmerking maken of vraag stellen die hem dienstig voorkomt, waaronder, zoals de NOvA opmerkt, inhoudelijke vragen die (aanvullend) kunnen worden gesteld met het oog op een eventueel alibi. Het tweede lid staat er niet aan in de weg dat wanneer het verhoor uit meerdere losse onderdelen bestaat, bijvoorbeeld wanneer de verdachte wordt verhoord over twee afzonderlijke woninginbraken, de verhorende ambtenaar de raadsman in de gelegenheid stelt om voor aanvang en na afloop van deze losse onderdelen vragen te stellen of opmerkingen te maken. Het tweede lid geeft de raadsman geen bevoegdheid om zelf de verdachte te ondervragen.

Artikel 6

De politie adviseert in de **aanhef** op te nemen dat de raadsman tijdens het verhoor «uitsluitend» bevoegd is om de verhorende ambtenaar opmerkzaam te maken op een drietal in dit artikel onderscheiden situaties. Dit volgt echter al uit artikel 5, tweede lid, waarin is bepaald dat de raadsman «behoudens het bepaalde in artikel 28d, eerste lid, derde volzin, van de wet en artikel 6» alleen voorafgaand aan en na afloop van het verhoor opmerkingen mag maken en vragen mag stellen. Bovendien zou van het voorstel van de politie de onjuiste suggestie uitgaan dat de raadsman niet, zoals artikel 28d, eerste lid, derde volzin, Sv mogelijk maakt, tijdens het verhoor om onderbreking daarvan zou mogen vragen.
In **onderdeel a** is bepaald dat de raadsman de verhorende ambtenaar erop opmerkzaam kan maken dat de verdachte een hem gestelde vraag niet begrijpt. Volgens de politie is onduidelijk hoe de raadsman dat moet beoordelen zonder dit bij de verdachte na te gaan, terwijl het de raadsman op grond van artikel 5 in beginsel niet is toegestaan om tijdens het verhoor vragen stellen aan de verdachte. Bovendien kunnen de meeste verdachten volgens de politie zelf goed aangeven of zij een vraag begrijpen, en zijn ook de verhorende ambtenaren in staat dit te beoordelen. Daarom bepleit de politie dit onderdeel te schrappen of te beperken tot kwetsbare verdachten. In reactie daarop kan worden opgemerkt dat raadslieden, evenals verhorende ambtenaren, in het algemeen in staat zijn te beoordelen of de verdachte een vraag niet begrijpt. Er is dan ook geen reden waarom de raadsman tijdens het verhoor daarop niet zou kunnen en mogen attenderen in gevallen waarin de verhorende ambtenaar zulks onverhoopt zou zijn ontgaan. De raadsman richt zich daarbij tot de verhorende ambtenaar. Deze zal vervolgens kunnen nagaan bij de verdachte of deze de vraag niet heeft begrepen.
Op advies van OM en politie is in **onderdeel c** verduidelijkt dat het er bij toepassing van dat onderdeel om moet gaan dat de fysieke of psychische toestand zodanig moet zijn dat een verantwoorde voortzetting van het verhoor wordt verhinderd. Dat is een nauwkeuriger omschrijving dan die in de consultatieversie van dit ontwerpbesluit werd gebruikt, te weten: dat de toestand van de verdachte «van invloed is op het verhoor».
De NOvA beveelt aan te bepalen dat de raadsman bevoegd is de verdachte tijdens het verhoor te adviseren, en dat pas wanneer een kort advies niet volstaat, hij bevoegd is te verzoeken het verhoor voor overleg te onderbreken. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De raadsman kan de verdachte voorafgaand aan het verhoor adviseren en kan tijdens het verhoor verzoeken om onderbreking van het verhoor voor advies. Advisering tijdens het verhoor zou de orde en dynamiek van het verhoor kunnen doorbreken. Anders dan de NOvA meent, is het voorts niet wenselijk dat de raadsman bevoegd zou zijn de verdachte per gestelde vraag tussentijds te adviseren deze al dan niet te beantwoorden.

Artikel 7

In het **eerste lid** is opgenomen dat de raadsman niet buiten de hem in het besluit gegeven bevoegdheden treedt en daarvan geen onredelijk gebruik maakt. De NOvA meent dat het besluit aan de raadsman geen bevoegdheden verleent, maar veeleer de uit de wet voortvloeiende bevoegdheid tot rechtsbijstandverlening, beperkt. Om deze reden bepleit de NOvA het eerste lid te beperken tot het voorschrift dat de raadsman geen onredelijk gebruik maakt van de hem in de wet toegekende bevoegdheden. Aan dit onderdeel van het advies is geen gevolg gegeven. Het besluit kent de raadsman wel degelijk bevoegdheden toe die hij bij het verlenen van rechtsbijstand kan benutten. Daarbij kan worden vastgesteld dat de bevoegdheden in het besluit met het oog op de ordehandhaving zo zijn geclausuleerd, dat deze onder omstandigheden een zekere begrenzing

van de bevoegdheid tot het verlenen van rechtsbijstand kunnen meebrengen. Het gaat, zoals in paragraaf 1 uiteen is gezet, echter om begrenzingen die worden gerechtvaardigd door het belang van een ordelijk verloop van het verhoor, en die, in lijn met de richtlijn op dit punt, aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor geen afbreuk doen.
Het verbod in het **derde lid** op het maken van opnamen van het verhoor betreft zowel geluidsopnamen als audiovisuele opnamen. Aanvullend is in lijn met het advies van de NOvA op dit punt bepaald dat de raadsman bevoegd is aantekeningen te maken.

Artikel 9

Dit artikel brengt wijzigingen aan in het Besluit maatregelen in het belang van het onderzoek die ter implementatie van de richtlijn noodzakelijk zijn. Op grond van artikel 3, derde lid, onder c, van de richtlijn heeft de verdachte het recht om zijn raadsman een onder meer een meervoudige confrontatie of een confrontatie te laten bijwonen. Om redenen die in paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreider zijn toegelicht, dienen de meervoudige confrontatie en de enkelvoudige confrontatie als voorzien in het Besluit maatregelen in het belang van het onderzoek onder dit onderdeel van de richtlijn te worden begrepen. Dit betekent dat de verdachte er recht op heeft dat zijn raadsman deze confrontaties bijwoont. Het in de richtlijn omschreven recht om de raadsman deze confrontaties te laten «bijwonen», moet in het licht van het doel van de richtlijn zo worden begrepen, dat de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om de uitvoering van de confrontatie (op afstand) te kunnen volgen. Daadwerkelijk bijwonen van een meervoudige confrontatie zou in strijd zijn met een van de meest elementaire regels daarvoor, te weten dat de getuige gedurende de confrontatie uitsluitend wordt omgeven door personen die niet weten wie van de getoonde personen als verdachte is aangemerkt. Bovendien zou het ook niet in belang van de verdediging zijn wanneer de getuige door onbewuste non-verbale reacties van de raadsman een indruk krijgt welke persoon in de line-up zijn cliënt is.
Artikel 9 van het Besluit maatregelen in het belang van het onderzoek bepaalt dat, naast de officier van justitie, ook de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om voorafgaand aan de meervoudige confrontatie opmerkingen te maken over de te tonen selectie, zonder dat de confrontatie daardoor mag worden opgehouden. Ter uitvoering van het hier besproken onderdeel van de richtlijn wordt dat artikel door dit ontwerpbesluit aldus gewijzigd dat (ook) de raadsman in de gelegenheid wordt gesteld om de uitvoering van de meervoudige confrontatie of enkelvoudige confrontatie te volgen. De in artikel 9 van het genoemde besluit opgenomen voorwaarde dat de confrontatie niet mag worden opgehouden, blijft gehandhaafd. De richtlijn laat daar ruimte voor. Uit overweging 26 van de preambule van de richtlijn volgt dat lidstaten praktische regelingen mogen treffen met betrekking tot de aanwezigheid van de raadsman bij onderzoekshandelingen. De voorwaarde zal richtlijnconform moeten worden uitgelegd, hetgeen inhoudt dat aan de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht geen afbreuk mag worden gedaan. Zoals de politie aangeeft, kan in beginsel worden volstaan met het uitnodigen van de raadsman voor een geplande confrontatie. Uiteraard dient die planning, zoals de politie aangeeft, redelijk te zijn en de raadsman in staat te stellen tijdig te verschijnen. Op dit punt zal over en weer redelijk moeten worden gehandeld. Wanneer het onderzoeksbelang slechts een beperkte mate van uitstel gedoogt, en de raadsman verhinderd is, zal deze een vervanger kunnen sturen.